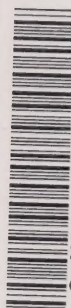




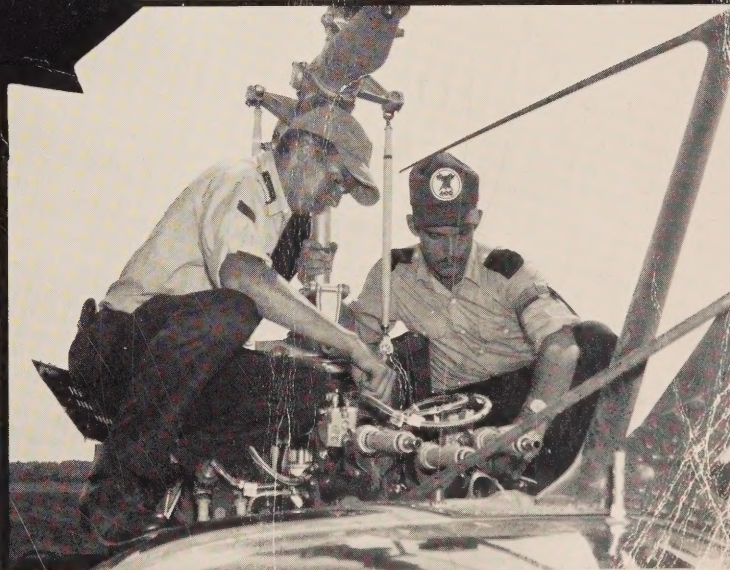
Government  
Publications

HOUSE OF COMMONS  
CANADA

## THE RESERVES



3 1761 11972110 8



A Report of the  
Standing Committee  
on National Defence

June 1988





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119721108>

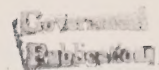
HOUSE OF COMMONS

**THE RESERVES**

A Report of the  
Standing Committee  
on National Defence

June 1988

CA1  
XC 34  
-1988  
R27



MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL  
DEFENCE

*Chairman*

Patrick Crofton  
*Esquimalt—Saanich*

*Vice-Chairman*

W.R. (Bud) Jardine  
*Northumberland—Miramichi*

Derek Blackburn  
*Brant*

Stan Darling  
*Parry Sound—Muskoka*

Marc Ferland  
*Portneuf*

Hon. Douglas Frith  
*Sudbury*

Hon. Allan B. McKinnon  
*Victoria*

STAFF

Jean Michel Roy  
*Clerk of the Committee*

David Lord  
*Research Advisor*

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 39

Wednesday, May 18, 1988

Tuesday, June 7, 1988

Chairman: Patrick Crofton

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 39

Le mercredi 18 mai 1988

Le mardi 7 juin 1988

Président: Patrick Crofton

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## National Defence

---

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent de la*

## Défense nationale

---

RESPECTING:

Consideration of the White Paper on National  
Defence (The Reserves), pursuant to Standing  
Order 96(2)

---

CONCERNANT:

L'étude du Livre blanc de la Défense nationale (La  
Réserve), conformément à l'article 96(2) du  
Règlement

---

INCLUDING:

The First Report to the House

---

Y COMPRIS:

Le premier rapport à la Chambre

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987-1988

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87-88

STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE

*Chairman:* Patrick Crofton

*Vice-Chairman:* W.R. (Bud) Jardine

Members

Derek Blackburn  
Stan Darling  
Marc Ferland  
Douglas Frith  
Allan B. McKinnon—(7)

(Quorum 4)

Jean Michel Roy

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE  
NATIONALE

*Président:* Patrick Crofton

*Vice-président:* W.R. (Bud) Jardine

Membres

Derek Blackburn  
Stan Darling  
Marc Ferland  
Douglas Frith  
Allan B. McKinnon—(7)

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Jean Michel Roy



The Standing Committee on National Defence has the honour to present its

### **FIRST REPORT**

Pursuant to Standing Order 96(2), your Committee has considered the White Paper on National Defence, more specifically the question of Reserves.





## Table of Contents

Chairman's Introduction.....	1
Recommendations .....	3

### *Section 1*

#### **An Overview: Some Facts and Figures**

1. Introduction.....	7
2. The Militia.....	8
3. The Naval Reserve.....	10
4. The Air Reserve.....	10
5. The Communication Reserve .....	11
6. The Canadian Rangers and the Cadet Instructor List.....	12

### *Section 2*

#### **Planning for Tomorrow**

1. Introduction.....	13
2. The White Paper's Prescriptions.....	13

### *Section 3*

#### **The Committee's Findings**

1. How Many Are Enough?.....	17
2. Is the Mix Right?.....	18
3. Pay and Benefits.....	18
4. A Separate Reserve Budget: The Debate Continues .....	20
5. Equipment.....	22
6. Training and Infrastructure .....	23
7. Organizational Changes.....	25
8. The Reserves and Canadians.....	25

Appendix A: List of Witnesses .....	29
-------------------------------------	----

Appendix B: Organizations and Individuals who Briefed the Committee.....	33
--	----

Minutes of Proceedings.....	37
-----------------------------	----



## CHAIRMAN'S INTRODUCTION

The members of the Militia are a unique segment of our society. They are citizen soldiers who balance their obligations to their family, business and community with those of their nation. They are proud of the units in which they serve and the service which those units have performed in the past in the defence of Canada.

(BGen Larry Gollner, Director General of Reserves and Cadets, December 1, 1987, Issue No. 18:9)

The stated role of the officers and non-commissioned members who serve in Canada's Reserve forces is to form the basis for augmenting the Regular Forces in wartime. In strategic terms, the Reserves are meant to contribute to Canada's deterrent capability by providing more depth to our defensive forces.

Through much of our history, Reservists have played a major role as defenders of first New France, then the burgeoning British colony, and finally the independent nation of Canada. From the time of the colonization of New France until 1939, Reservists consistently outnumbered Regulars. The watershed was the Second World War, when more than one million men and women, volunteers and conscripts, were enlisted on active service. During the ensuing Cold War between East and West, Regulars continued to marginally outweigh Reservists numerically. Since the early 1960s, the proportion of Reservists to Regulars slipped from being about half of the military establishment to one quarter of the total.

With the advent of the Nuclear Age and the doctrine of Mutually Assured Destruction in a war between the superpowers, Canada's conventional defences, including its Reserve forces, declined in importance as a government priority. However, since the late 1970s, substantial growth in defence spending has begun to redress the trend to lower manpower levels, to the obsolescence of equipment and to budget-based restrictions on operations. The turnaround has come as strategic thinkers embraced the premise of a prolonged conventional war pitting the member states of the North Atlantic Treaty Organization against the Soviet-led Warsaw Pact and gave less credence to the spectre of a brief, apocalyptic exchange of nuclear weapons between the superpowers.

To provide a more credible conventional defence in Europe and at home, Canada needs a considerable increase in military manpower, while keeping defence costs under control. Under the Total Force Concept set out in the Government's White Paper, the Reserves are to become an integral



part of Canada's defence structure on an equal footing with the Regular Forces. With relatively modest increases in funding, improvements to equipment, higher manpower levels and dedicated attention from the professionals within the Department of National Defence, the Reserves should re-emerge as a crucial pillar in Canada's security structure. In an era of soaring defence costs, the resuscitation of the Reserves will provide Canadians with more effective security for the dollars they spend on defence.

There will be other benefits as well.

Reservists and Reserve units have been and should continue to be the focus for a wide variety of training that will be of considerable value to the economic and social well-being of the country. An expanded, well-trained and well-equipped Reserve force should play an increasingly effective role in preventing and coping with natural disasters and in protecting and saving lives in search and rescue operations.

Together with the other Members of the Standing Committee on National Defence and most Canadians, I share the view that our society, democratic institutions and territory—the Canadian heritage—is worth defending and must be protected through the most judicious and effective allocation of human and financial resources. An expanded, adequately equipped and efficient Reserve force is a cost-effective, purely defensive means of accomplishing that vital task.

## RECOMMENDATIONS

1. While endorsing the Total Force Concept as the most cost-effective means of providing adequate armed forces for Canada's current commitments at home and abroad, the Committee urges the Department of National Defence to re-examine its overall manpower targets with the aim of providing the necessary human and material infrastructure to sustain our Forces for at least the first 120 days from the outbreak of hostilities. (Page 17)

2. In the interest of economy the Committee urges the Department of National Defence to use the planned 50-50 ratio of Regulars to Reservists as a benchmark for progress in the building up of the Reserves and not as an immutable barrier once that target is attained. (Page 18)

3. The Committee urges the Government to continue efforts to provide pay comparability between the Reserves and Regular Forces and to institute a voluntary pension plan, as soon as funding becomes available. Travel allowances to get Reservists to training exercises should also be provided, as soon as possible. (Page 20)

4. While it has been announced that the 25,000 members of a revitalized Supplementary Ready Reserve made up of former primary Reservists and Regulars will be provided with a \$300 a year bonus for turning out for one day a year to confirm that they are fit and able to serve, the Committee is of the opinion that that expenditure (at least \$7.5 million annually) would be better spent on pay, equipment or other spending for active Primary Reservists. (Page 20)

5. The Committee recommends that a high priority be attached to implementing the Reserve Force Management Information System to speed up delivery of pay and that short-term measures be implemented to ensure speedy processing and delivery of pay. (Page 20)

6. The Committee requests that the following information be provided to it by the Department of National Defence or by the Minister, either through the annual Main Estimates process, or in an annual Defence Update published within one month of the tabling of the Main Spending Estimates:

- a) The total direct funding available for the Primary and Supplementary Reserves for the current fiscal year and actual spending for the previous five years,

- b) Statements of manpower tasking, infrastructure, training and equipment goals, and a record of actual achievement to date,
  - c) A comparison of actual Reserve and Regular pay and benefit levels, using 1988-89 levels as a baseline,
  - d) A numerical breakdown of Reserve personnel by rank,
  - e) A detailed explanation for any unused funding as forecast in the previous year's Estimates. (Page 21)
7. The Committee requests that the Canadian Forces Development Plan be made available to the Committee at the earliest possible opportunity. (Page 22)
8. The Committee recommends that all efforts be made to hold to the policy of including Reserve needs in all future equipment acquisitions. The Committee also recognizes that some existing equipment may retain some useful life and should be provided to Reserve units for training purposes on a priority basis. (Page 22)
9. The Committee recommends that, when possible, testing of new equipment for the Canadian Armed Forces include the participation of Reserve personnel to assess how "Reservist friendly" it may be. (Page 23)
10. The Committee fully agrees with the goal of vastly improving training facilities and opportunities for Reservists, but cautions that care should be taken not to undermine the effectiveness of existing regular units. (Page 24)
11. The Committee encourages the Department to make every effort to provide more Reservists with opportunities to serve with Canadian Forces Europe and Canadian peacekeeping forces in the Middle East. (Page 24)
12. The Committee fully supports the revival of Reserve training programs at Canadian universities, colleges and technical institutions and urges the Department to examine the possibility of providing scholarships in advanced studies to Reservists. (Page 24)



13. The Committee recommends that the Prime Minister, the leaders of the opposition parties, the Minister of National Defence, as well as business, labour and other opinion leaders take an active part in promoting the expansion of the Reserves. (Page 27)

14. The Committee recommends that the Department of National Defence and the Minister continue to encourage employers to free up employees to participate in Reserve activities. Where possible, employers should top up salary shortfalls incurred by employees participating in Reserve activities. (Page 27)

15. If a significant amount of resistance is met from employers as the Reserves are expanded, the Government should consider the possibility of legislation to guarantee the availability of Reservists without loss of holidays and pay and without prejudice to their careers. (Page 28)

16. The Committee recommends that efforts be made to maintain units in rural Canada and, where and when possible, to revive historic units. New units with appropriate names should be established in areas of population growth. (Page 28)



## SECTION 1

### AN OVERVIEW: SOME FACTS AND FIGURES

#### *1. Introduction*

The purpose of the Reserve system is to provide an economical wartime mobilization capability—the men and women, equipment and organizational structure that would be sufficient to meet the perceived threat for an adequate period of time.

The Reserve system is made up of Primary and Supplementary Reservists, personnel on the Cadet Instructor List, the Canadian Rangers and National Defence Headquarters Primary Reserve List. On March 31, 1988, there was a paid ceiling of 21,777 for the Primary Reserve. With seasonal fluctuations, the actual numbers are about 25,000.

There are also an estimated 20,400 Supplementary Reservists. The Supplementary Reserve currently amounts to a mailing list of former Canadian Forces Regular and Primary Reserve personnel.

Most Primary Reservists, 80 per cent, are students, teachers, seasonal workers and the unemployed. Skilled tradespeople and other professionals are under-represented in the Reserves. Regular Support Staff working with Reserve units to handle training and administrative functions numbered 1,075 in 1987, but another 500 Reservists were being used on a full-time basis to handle administrative chores. Full-time Reserve members are paid from the Reserves' training budget.

There were 4,100 women in the Primary Reserve in 1987, or 17 per cent of the total strength.

Attrition was running at about 25 per cent a year, a comparable rate with the United States, the United Kingdom and Australia, and about half the rate of a decade ago.

Although the total cost of the Reserve component of the Canadian Armed Forces is difficult to separate from overall Departmental Spending Estimates, the figures provided annually give an approximate indication. Forecast spending in 1988-89 is expected to be \$419 million, or 3.7 per cent of the total Defence Services Program. That figure includes operating costs,



support costs, assigned costs and capital expenditures for the Primary Reserves.

Defence officials calculate that the percentage of the defence budget that goes directly to the Reserve component provides about 23 per cent of Canada's military manpower. Reservists are indeed part-time soldiers, but given the cost of \$39,000 a year for each full-time Regular, compared with about \$6,500 for a Reservist, the cost-saving benefit of a much larger Reserve force is a potent argument in an era of huge defence costs.

## *2. The Militia*

The Militia is the legal name in Canada for the army reserve. Its wartime missions have been to provide wartime units or sub-units to augment the Regular Forces, provide support troops to back up all commands and National Defence Headquarters units; to aid in the first phase of mobilization by providing base defence personnel, operational training support and movement control; to provide a base for further mobilization and trained reinforcements for any deployed theatre, particularly Europe. In peacetime, the Militia's missions are to train for war, to provide troops in aid of the civil power for disaster relief and to carry out ceremonial functions.

The Militia is commanded by the Chief of the Defence Staff through the Commander Mobile Command. In 1987 the total number of Militia units was 183: 18 armoured units, 18 artillery, 52 infantry, 11 field engineer, 20 service battalions, 12 medical companies and 52 bands. There were 802 Regular Force personnel attached to Reserve units, with 107 unfilled Regular Force posts with Reserve units.

On March 31, 1988, the authorized paid personnel ceiling for the Militia was established at 15,500. By counting soldiers who turn out for training and those who do not, the Department calculates "actual" Militia strength in recent years has been between 18,000 and 20,000.

About 11.3 per cent of the Militia is made up of women, who are eligible for all classifications and trades, except those where they might find themselves in combat roles, a policy which is under review.

Units train one or two nights a week and some weekends during the winter. At local armouries week-night training is aimed at honing individual skills. Weekend activities are to develop sub-unit skills. Summer training can

involve courses for individuals or concentrations for area and district units to hold collective training and manoeuvres. During concentrations, the goal is to have Militia members work as part of a team in operational scenarios.

Since 1981, Mobile Command has provided various operational tasks to Militia sub-units, which are trained to be attached to regular Force formations with war missions in Canada. For example, a single infantry unit may be given the job of working up a platoon for the Canadian Airborne Regiment for use in an emergency.

Current problems for the Militia include lack of funding, non-existent, obsolete, or broken-down equipment, under-qualified leadership and shoddy and often cramped accommodations. Insufficient pay and benefits and the lateness of pay also have been major problems.

The Militia's units are dispersed across the country in locations bequeathed by history, not operational necessity. Most areas of recent rapid demographic growth have no units, while some small towns boast Militia battalions. However, the term battalion can be misleading. Parade strength can amount to only 150 troops, a far cry from the 800-member wartime unit whose tradition is being carried on. Despite the trappings of lieutenant colonels, several majors, honorary colonels, and Colours, Regular Forces Support Staff is usually limited to one Regular captain and a couple of non-commissioned officers. In recent years, equipment for training has been embarrassingly sparse. Warstocks have been virtually non-existent.

Knowledgeable observers of the Reserves, such as Col. James S.H. Kempling, former Deputy Chief of Staff of Reserves at Mobile Command Headquarters, have noted that: "While it may have so-called 'operational tasks,' few Militia units could realistically field much more than a single platoon that could approach combat-ready level."

Kempling also pointed out that the Militia is handicapped by a lack of funds available for training purposes at the unit level after overhead is covered. The average Militia member trains 40-45 days a year, while funding is supposed to cover 85 training days. The difference is consumed by administrative costs. Kempling noted as well that "an overly complex individual training system, combined with a relatively high turnover rate, have produced serious shortfalls in junior leaders and in skilled tradesmen. And in some units there have been major problems in finding qualified Militia officers to command."

(Canadian Defence Quarterly, Winter 1987-1988)

### *3. The Naval Reserve*

The stated pre-White Paper roles of the Naval Reserve were maritime coastal defence through the manning of coastal and harbour patrol vessels; the manning of naval control of shipping organizations and convoy commodore organizations; provision of augmentation personnel for major fleet units, diving unit schools and other shore facilities; and, in general, serving as a base for expansion of the navy in wartime.

The line of command for the Naval Reserve extends from the Chief of the Defence Staff to the Commander Maritime Command, who delegates some administrative, training and force development planning authority to the Commander Naval Reserve Divisions in Quebec City. That Commander is a Regular Forces naval captain. The commanding officers of the 21 naval reserve divisions spread across the country are Reserve Force commanders and captains. In 1987, the Regular Force Support Staff dedicated to naval Reserve units to handle administration and training was set at 174. However, only 129 positions were filled by Regulars. Some of the shortfall was made up by hiring Reservists on a full-time basis.

About 34.3 per cent of Naval Reservists are women and all trades are open to females.

Under the current system, most unit commanders, like many other Reservists, are generally tied to geographical areas by their family lives and careers. Therefore, promotions are usually from within those units. Only in exceptional cases are new arrivals fresh out of the Regular Forces or some other area available to be slotted into leadership roles.

With 21 divisions and a total paid ceiling on March 31, 1988, of 3,450, the Naval Reserve is not large enough to fulfil all its assigned tasks. Training equipment, such as minor war vessels, are old and in need of replacement. Another problem is the shortage of Regular Force support personnel.

### *4. The Air Reserve*

The Air Reserve had an authorized personnel ceiling of 950 on March 31, 1988, with a headquarters in Winnipeg and two Reserve wings at Montreal and Toronto, made up of two squadrons each. Three other



independent squadrons are based at Winnipeg, Edmonton and Summerside. There are another nine small Air Reserve Augmentation Flights at Air Command bases throughout the country. The Chief of the Defence Staff commands the Air Reserve through the Commander Air Command and the Commander Air Reserve Group.

One hundred and eleven Regular Force personnel help support the Air Reserve, which is the authorized level.

The two Reserve wings in Montreal and Toronto support 10 Tactical Air Group, which is under the operational control of Mobile Command. The Reserve squadron in Summerside supports Maritime Air Group, the squadrons in Winnipeg and Edmonton are controlled by Air Transport Group, and the Air Augmentation Flights are to bolster the bases where they are located.

All military occupations in the Air Reserve are open to women and 45 per cent of the Air Reserve is female.

The major problems facing the Air Reserve are a lack of personnel, the lack of a permanent training facility to support the Air Reserve National Training School and the need to replace aged Dakota aircraft at 402 Squadron at Winnipeg.

## ***5. The Communication Reserve***

The Communication Reserve's stated missions in time of war are to provide personnel for Communication Command, Mobile Command, Canadian Forces Europe, Air Command, National Defence Headquarters units and the Canadian Forces Training System and to provide a base for further mobilization. In peace, they are to provide aid to the civil power, support for civil emergency organizations to help cope with natural disasters, to participate in ceremonial occasions, to participate in operational deployments with the Regular Forces and to support the Regular Forces in the manning of non-military communication systems.

The command structure is similar to those of the other Reserve components, with the Chief of the Defence Staff holding overall command of the Reserve segment, as well as Communication Command. Six groups under Regular Force commanders make up the strength of Communication

Command, while a Reserve "cell" exists at Communication Command headquarters to co-ordinate national activities.

In 1987, Regular Force staff helping with administration and training in Communication Reserve units numbered 73, the full complement. A number of Reservists are also employed full-time to make up the shortfall in administrative personnel.

With an authorized personnel ceiling of 1,594 on March 31, 1988, the Communication Reserve is not large enough to carry out all its tasks, particularly augmenting other commands. It is also short of both strategic and tactical equipment, and needs more buildings.

Approximately 37.7 per cent of the Communication Reserve is female and all trades except linesmen are open to women.

#### ***6. The Canadian Rangers and Cadet Instructor List***

The Canadian Rangers and the personnel on the Cadet Instructor List are also components of the Reserves. The 5,370 Cadet Instructors provide the command structure and leadership for the Sea, Army and Air Cadets. The Canadian Rangers are a surveillance and sovereignty demonstration force, now totalling about 1,600, with 900 under Maritime Command, and about 700 under the operational control of Northern Region Headquarters.

The Rangers, like the Cadet Instructors, will not see a change of their roles under the Total Force Concept, but there will be some expansion of the Rangers. The Rangers now are given a limited amount of training and are expected to receive some new equipment, including a new rifle to replace their Lee-Enfields, and communications equipment. By 1995, total Ranger strength in the Northern Region is expected to rise to about 1,000 with the formation of new patrols in several communities.

## SECTION 2

### PLANNING FOR TOMORROW

#### *1. Introduction*

The Minister of National Defence has termed the proposed changes affecting the Reserves, which are aimed at implementing a Total Force Concept that integrates effectively trained and equipped Regulars and Reservists throughout the Armed Forces, as being among the most ambitious initiatives of the Government's White Paper on defence. The Committee believes that the keys to the success of the Total Force Concept will be the level of funding available, the priority given development of the Reserves within the Department of National Defence, the attitudes of Regulars and Reservists to the changes and, not least of all, the encouragement and support of the Canadian public.

#### *2. The White Paper's Prescriptions*

In general, the White Paper reaffirmed many of Canada's traditional defence commitments; those to Western Europe, the defence of North America, international peacekeeping and aid to the civil power. It also set out a framework for the provision of more dependable funding and planning through a five-year rolling review of defence needs and financial resources. However, it underlined that the world has entered an era of dramatically increasing defence costs. In Canada's case, years of relative neglect have compounded the difficulties of providing enough well-equipped personnel to do the jobs assigned to the Canadian Forces. The Government's stated intention is to provide a greater share of available funding for capital projects to counter the "rustout" of equipment. Meanwhile, Defence budgets should grow by at least two per cent annually in real terms during the next five years.

To help close a part of what has come to be known as the "commitment-capability gap" between promised necessities and existing resources, the Government opted to implement a Total Force Concept in which Reserve and Regular Armed Forces personnel would be integrated in one structure; a force made up of about 90,000 Regulars, 65,000 Primary Reservists and 25,000 Supplementary Ready Reserves.

If the Reserve Force is to be used fully and effectively, the distinction between Regular and Reserve personnel must be greatly reduced. Their responsibilities must

be integrated into a Total Force Concept. For example a unit responding to an emergency could be manned by a mix of Regulars and Reservists. The proper ratio for a specific commitment would be determined by the type of unit, the reaction time and the skills needed. If we are to rely to a greater degree on the Reserves to augment the Regular Force, the size of the Reserves will have to be significantly increased and their training and equipment substantially improved.

(The Defence White Paper, "Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada", June 1987, p. 66).

In a Total Force Structure, the Reserve Force will be developed not only to augment the Regular Force but also to take on other specific tasks. The Naval Reserve will have two wartime functions of its own: Naval Control of Shipping and Maritime Coastal Defence, including the clearing of mines. The Militia will contribute to defence operations in Canada and elsewhere in North America and will train replacements for land forces deployed overseas. The Militia will also establish a relatively large force of lightly armed guards to protect military vital points and make a major contribution to the logistic and medical organizations required to support our consolidated European commitments. The Air Reserve will be more closely associated with the regular air force through the establishment of a number of integrated Regular-Reserve units. The Communication Reserve will continue to contribute to the provision of strategic and tactical communications. All of this will, of course, require a significant increase in strength, as well as new and improved equipment.

(Ibid., p. 66).

The increases are to take place in annual increments of approximately 2,000 a year for the first three years and approximately 3,500 a year for the remainder of the 15-year period. The Militia is to grow from 15,500 to 50,838, the Air Reserve from 950 to 5,150, the Naval Reserve from 3,450 to 5,325, the Communication Reserve from 1,594 to 1,705, and personnel involved in the national infrastructure to about 1,000 from about 280.

The Supplementary Reserve is to be split into two elements. The Supplementary Ready Reserve, with 25,000 members once its manpower target is reached, will have specific tasks such as the guarding of vital points. The Supplementary Holding Reserve will serve as a personnel pool for unspecified tasks in a crisis.

All Primary Reserve units are to receive specific wartime tasks, the quantity and quality of training is to be improved, equipment will be upgraded, pay and benefits improved and the possibility of reactivating the university Reserve officer training programs examined.

In the words of the Chief of Reserves and Cadets, RAdm Wally Fox-Decent, in testimony before the Committee:



What I find exciting about the White Paper is that I think that it actually provides the basis for a very dramatic change to the situation. I will give you a couple of examples. The Reserve part of the army, the Militia, is going to be the largest part of the army; and it will be so integrated in terms of the taskings of the Canadian army that you will simply not be able to ignore your Militia. If you want a ready army, it is going to depend on that Militia's being trained and equipped and up to strength. So the change of role from a kind of augmentation tail-end-Charlie situation to a full role of army participation—in fact more than 50 per cent of army participation—I think changes the whole role of the Militia.

(November 26, 1987, Issue No. 17:16)

Air Reservists will move from Dakota aircraft to the DASH 8 and will train Regular Force navigators; in the Naval Reserve small, unarmed vessels will give way to “vessels that will be the mine countermeasures and coastal defence component of the navy of Canada.”

Finally, Fox-Decent underlined the vital role the Reserves would be playing within the Total Force Concept and noted that the vitality of this role “drives entitlement to budget.”



## SECTION 3

### THE COMMITTEE'S FINDINGS

#### *1. How Many Are Enough?*

In an age of increasing defence costs and other pressing financial needs for governments, no one legitimately concerned with Canada's defence can object to seeking and implementing the most cost-effective method of providing the personnel necessary to fulfil the country's commitments at home and abroad. This Committee, therefore, endorses the initiative to implement the Total Force Concept as a means of providing the necessary personnel to fulfil the present commitments.

However, National Defence officials and outside witnesses noted that there are a number of potentially daunting problems associated with implementing the concept. A fundamental question is how high should Canada set the total manpower target for both Regulars and Reserves?

The Department has set its sights on arriving by the year 2002 at a Total Force of 180,000 made up of 90,000 Regulars, 65,000 Primary Reservists and 25,000 Supplementary Ready Reservists. However, several witnesses pointed out to the Committee that that figure may be inadequate to bridge the period after an outbreak of hostilities beyond 30 days until the time when enough new recruits can be trained and equipped as replacements for frontline troops.

Given the commonly used casualty rate estimate of one to three per cent a day over 30 days on Europe's Central Front, a figure that could prove to be disastrously low with the quantum leap in the destructive potential of conventional weapons since the Second World War, 50,000 more trained Reservists could be needed from 30 days after the outbreak of hostilities to the 120th day, when newly trained soldiers should be available.

#### **RECOMMENDATION:**

While endorsing the Total Force Concept as the most cost-effective means of providing adequate armed forces for Canada's current commitments at home and abroad, the Committee urges the Department of National Defence to re-examine its overall manpower targets with the aim of providing the necessary human and material infrastructure to sustain our Forces for at least the first 120 days from the outbreak of hostilities.

## *2. Is the Mix Right?*

Another key question is how appropriate in terms of efficiency and cost is the projected overall 50-50 ratio of Regulars and Reservists that Department planners are now using as a model for the integrated Total Force of the next century.

While no explanation was given to the Committee of how the Department arrived at the 50-50 mix, Members did note testimony indicating that Reservists represent a considerable cost saving and that most defence establishments in Western and Eastern Europe are weighted in favour of Reserves, the outstanding exceptions being the United States, the United Kingdom and France. An important factor to note in the case of our Allies with large Reserve contingents is the use of compulsory Reserve duty, except in the United Kingdom and the United States.

The Committee recognizes that any modern, effective military establishment needs a substantial cadre of full-time professionals, particularly to handle sophisticated equipment such as advanced aircraft, air defence systems, frigates and submarines. However, Members are also convinced that every effort should be made to obtain the best value possible for defence funds, while maintaining the utmost efficiency and without jeopardizing the readiness, operational effectiveness, and sustainability of the Forces necessary to fulfil Canada's commitments at home and abroad.

The Committee also recognizes that the Canadian public would find compulsory Reserve or Regular service in peacetime unacceptable.

### *RECOMMENDATION:*

**In the interest of economy the Committee urges the Department of National Defence to use the planned 50-50 ratio of Regulars to Reservists as a benchmark for progress in the building up of the Reserves and not as an immutable barrier once that target is attained.**

## *3. Pay and Benefits*

Pay and benefits—or more precisely low pay compared to the Regular Forces and many civilian occupations, and the lack of employment benefits—have been cited repeatedly to the Committee as critical reasons for the high attrition rate among Reservists. Another major irritant has been the



slowness, at times several months, in providing pay—the fault of an inadequate computer system and poorly-trained administrative personnel.

The Reserve pay system sets out three categories of pay:

- Class A service for 12 consecutive days or less in one month. Class A is generally the category covering most primary Reservists who turn out for evening parades, weekend training and short courses or training periods. Pay is for the day or half day, the latter counted as being less than six hours.
- Class B service is for authorized, extended courses or service exceeding 12 days. Pay is at the normal Reserve daily rate multiplied by the number of days.
- Class C service covers the Reservist working full-time in a Regular Force establishment position and is at Regular Force rates.

Under the current system, Class B and C personnel can be employed at the same duties but will receive substantially different pay. To close the gap between Regular and Reserve personnel would involve an increase of 7 to 10 per cent at all rank levels except lieutenant and private, which are currently higher than regular pay levels to aid recruiting.

The cost for pay comparability at current personnel levels has been estimated at about \$50 million annually in 1987-88 dollars.

What could drive up personnel costs further would be implementation of a comprehensive benefits package, including a Reserve pension plan, the provision of death and disability benefits, group disability insurance, commuting assistance and income tax incentives.

Committee Members are convinced that effective integration of the Reserves and the Regulars can only be brought about if compensation for Reservists is comparable with that of the Regular Force and competitive with the private sector, not just for young recruits, but also for the older, technically skilled recruits who will be necessary to carry a growing share of the Total Forces' support and maintenance.

However, Members also note that measures such as the provision of adequate amounts of up-to-date equipment, good training facilities,

operational tasking, the shifting of administrative tasks to Regular Support Staff and competent leadership can all be important contributing factors to making the Reserve service experience a rewarding and attractive one for many.

Increases in pay and benefits announced in March 1988 by the Minister for Class A and B Reservists totalling a 12 per cent increase should help narrow the gap in basic pay between Reservists and Regular Force personnel. However, while equality has been reached for some ranks, gaps ranging from 8 to 22 per cent between Reserve and Regular basic rates of pay remain.

The Committee notes with pleasure that a half-day's pay for less than six-hour's work will be increased to 50 per cent of the basic rate from 45 per cent and that Reservists will be eligible for a term insurance plan and travel on regularly scheduled Canadian Forces passenger flights.

*RECOMMENDATION:*

The Committee urges the Government to continue efforts to provide pay comparability between the Reserves and Regular Forces and to institute a voluntary pension plan, as soon as funding becomes available. Travel allowances to get Reservists to training exercises should also be provided, as soon as possible.

*RECOMMENDATION:*

While it has been announced that the 25,000 members of a revitalized Supplementary Ready Reserve made up of former primary Reservists and Regulars will be provided with a \$300 a year bonus for turning out for one day a year to confirm that they are fit and able to serve, the Committee is of the opinion that that expenditure (at least \$7.5 million annually) would be better spent on pay, equipment or other spending for active Primary Reservists.

*RECOMMENDATION:*

The Committee recommends that a high priority be attached to implementing the Reserve Force Management Information System to speed up delivery of pay and that short-term measures be implemented to ensure speedy processing and delivery of pay.

#### *4. A Separate Reserve Budget: The Debate Continues*

The decision we have taken is that for too long Reservists have been ghettoized. They have tended to be treated as the poor cousins of the Forces and there has been an effect, both in terms of financing and equipping, but also in terms of morale, where there has been the attitude that there are soldiers and then there is the Militia. That has been very corrosive, in my view, in terms of morale. As a

consequence, we took the decision to have a Total Force Concept to integrate the Reserves fully into the defence plans for the country.

Now we cannot have it both ways if we want to have a fully integrated Reserve Force, giving them functions in the defence responsibilities of Canada. The idea of separating out the budget entirely and totally separate administrative and command structures would go against that. That was the reason why we decided that they should continue to be integrated within the general structure.

(The Honourable Perrin Beatty, Minister of National Defence, November 26, 1987, Issue No. 17:13)

I wish they could have (a separate budget). It has bothered me for many years that they do not have that, but I do not believe it is feasible. I have had some experience in running the finances and so on in NDHQ (National Defence Headquarters), and it is simply impossible to separate the financial allocation of funds for equipment, for training, from many other things in that way.

(William J. Yost, Director of Operations, Conference of Defence Associations, December 7, 1987, Issue No. 20:38).

The subject of a separate budget for the Reserves was a matter of keen interest for all Members of the Committee, as it has been for previous parliamentary committees which have examined the status of the Reserves. The lack of a separate budget is generally credited with allowing the Department of National Defence to scrimp on Reserve funding during the leanest years and for not enabling the parliamentary scrutiny that could focus public pressure in support of the Reserves.

While the Committee considers the Total Force Concept a laudable and achievable goal, it is also mindful of the difficulties that are likely to be encountered along the way. The Committee is of the opinion that parliamentary scrutiny of the process of expanding, re-equipping and tasking the Reserves must be based on accurate baseline assumptions and timely updates, so that the Committee and the public are aware of the nature and rate of the changes being implemented. Keeping the public well-informed of the process can only serve to smooth implementation by focusing attention on a long-neglected aspect of Canada's defence.

#### ***RECOMMENDATION:***

The Committee requests that the following information be provided to it by the Department of National Defence or by the Minister, either through the annual Main Estimates process, or in an annual Defence Update published within one month of the tabling of the Main Spending Estimates:

- a) The total direct funding available for the Primary and Supplementary Reserves for the current fiscal year and actual spending for the previous five years,

- b) Statements of manpower tasking, infrastructure, training and equipment goals, and a record of actual achievement to date,
- c) A comparison of actual Reserve and Regular pay and benefit levels, using 1988-89 levels as a baseline,
- d) A numerical breakdown of Reserve personnel by rank,
- e) A detailed explanation for any unused funding as forecast in the previous year's Estimates.

**RECOMMENDATION:**

The Committee requests that the Canadian Forces Development Plan be made available to the Committee at the earliest possible opportunity.

## **5. Equipment**

Policy Directive P26, which dates back to January 1978, states that all Department of National Defence equipment purchases include the Reserves. However, until recently, the Reserves have received less than their due, leaving units with endemic shortages in small arms, mortars, communications equipment, working vehicles and even uniforms. Progress now is beginning to be made and the Reserves have received a share of new ILTIS jeeps, armoured personnel vehicles, medium-size trucks, small arms and MILIPAC artillery computers. On the near horizon are mine countermeasure vessels and DASH-8 aircraft.

Although a wide range of new equipment must be purchased to replace aging and obsolete stock held by the Regular Forces, some replaced equipment, such as Leopard 1 tanks now being used by Canadian Forces Europe, may be of some use for Reserve units when it is phased out.

**RECOMMENDATION:**

The Committee recommends that all efforts be made to hold to the policy of including Reserve needs in all future equipment acquisitions. The Committee also recognizes that some existing equipment may retain some useful life and should be provided to Reserve units for training purposes on a priority basis.

The Committee also heard testimony from Canadian, British, Australian, German and Swiss defence officials on the benefits and drawbacks associated with equipment purchases for part-time personnel. The consensus that emerged was that while highly-sophisticated weapons systems need full-time, technically-qualified operators, many pieces of modern equipment are becoming simpler to operate than in the past. Several witnesses also



noted that civilian soldiers often have precisely the skills needed to operate such up-to-date equipment.

*RECOMMENDATION:*

The Committee recommends that, when possible, testing of new equipment for the Canadian Armed Forces include the participation of Reserve personnel to assess how “Reservist friendly” it may be.

## *6. Training and Infrastructure*

Even with adequate funding and equipment, the difficult task of teaching appropriate levels of skills to part-time soldiers, sailors, air force and communications personnel will remain. How the Canadian Forces meet that challenge could mean the difference between an inadequate augmentation pool and an effective, integrated Reservist-Regular force.

The consensus drawn from testimony before the Committee indicates that training will have to be improved for individuals, sub-units, units, and at the formation level. Committee Members feel that special efforts should be made to recruit Canadians with previously acquired skills such as flying and seamanship.

Reservists are already making extensive use of Regular Force schools for some of their individual training. LtGen John Vance told the Committee, “Our program is to increase that very largely.” As well, four Militia training and support centres are to be established for training at the section, platoon, company and battalion levels. The centres will serve as repositories for sets of up-to-date equipment for training purposes.

For the Naval Reserve, minesweeping techniques are to be taught at a Naval Reserve Training Centre, where instruction will be concentrated on mine warfare and the operation of the ships that carry the mine countermeasure equipment.

Additional measures to improve training could include the following:

- Transferring much of the paper burden now imposed on field units to Regular Force Support Staff or a centralized administration,

- Provision of more sophisticated and efficient training equipment, such as simulators,
- Co-operative arrangements with post-secondary education institutions in which students would promise two or three years' Reserve duty in exchange for eight to ten weeks of summer employment,
- Increasing the number of overseas tasks open to Reservists.

The Department is also reviewing the possibility of reinstituting Reserve training programs at several universities similar to the Canadian Officer Training Corps, the University Naval Training Division, or the University Reserve Training Plan, which were disbanded in the late 1960s. Such programs could provide some of the young, motivated and well-qualified leaders that an expanded Reserve force will need.

Another means of improving the quality of Reserve personnel could be through specifically designating appropriate scholarships in advanced studies for Reservists. Earmarking some of the existing scholarships now funded by the Ministry of State for Science and Technology for Reservists could serve as an incentive to join and remain with the Reserves.

One of the pitfalls foreseen in an expansion of the Reserves and the consequent necessity for more experienced instructors is that it will draw needed personnel from Regular units.

***RECOMMENDATION:***

The Committee fully agrees with the goal of vastly improving training facilities and opportunities for Reservists, but cautions that care should be taken not to undermine the effectiveness of existing regular units.

***RECOMMENDATION:***

The Committee encourages the Department to make every effort to provide more Reservists with opportunities to serve with Canadian Forces Europe and Canadian peacekeeping forces in the Middle East.

***RECOMMENDATION:***

The Committee fully supports the revival of Reserve training programs at Canadian universities, colleges and technical institutions and urges the Department

to examine the possibility of providing scholarships in advanced studies to Reservists.

## *7. Organizational Changes*

The Committee agrees with the decision to permit the Chief of Reserves and Cadets to attend the Department of National Defence's decision-making Defence Council, rather than the past practice of having him act merely in an advisory capacity.

Lower down on the organizational chart, it would appear that an effort will be necessary to redress the officer top-heaviness of Reserve units, although an increase of funding and manning levels will go some way to correcting the imbalance.

The Committee is also of the opinion that every effort should be made to reduce the administrative burden on Reserve units by allocating more administrative functions to Regular Support Staff.

## *8. The Reserves and Canadians*

No matter what sort of advertising campaigns there are, the most effective thing is to clean up the Reserves now to make the people in there appreciate it more, and they will bring in other people. If you make it more attractive within the structure and you make the role more meaningful, then that will bring people in, because then they will not only tell their friends but encourage them . . . . That is the best advertising you could ever have.

(Robert O'Brien, former Reservist, December 7, 1987, Issue No. 20:61)

In the context of how Europeans see the threat, I do not believe for a moment that you could sell it in Canada. I think you would have to talk to Canadians about defence as an integral part of being a sovereign nation and being prepared to pay your way, not to roll over and allow your neighbour to the south to do everything for you in terms of defending that sovereignty. Raising the image of the Reserves, in my view, would be one of the most demonstrable ways at home to raise the whole awareness of defence.

(Thomas Savage, Chairman and President of ITT Canada Limited, Chairman of the Task Force on Foreign Policy and Defence of the Business Council on National Issues, January 27, 1988, Issue No. 23:27)

It would be a mistake to think that increased defence spending is going to be popular irrespective of the tasks for which it is needed. Reviving the Militia could be seen as a worthwhile and necessary response to concerns that are growing—concerns for example about Arctic sovereignty. On the other hand, reviving the Militia could be seen as an anachronism, the encouragement of militarism.

There is little doubt that tripling the number of Canada's Reserves and providing them with the tools to help deter East-West conflict, defend Canada, provide peacekeepers and come to the assistance of civilian authorities will be an expensive, complex, long-term undertaking needing sustained political and public support. Throughout the years of decline, thousands of dedicated men and women have made considerable personal sacrifices to contribute as Reservists, soldiering on despite the parsimony of Government. To them, Canadians owe a debt of gratitude for preserving a solid base to build upon.

Canada is a peace-loving nation, where opinion is divided on whether East and West are moving toward an era of accommodation that will lessen the danger of a cataclysmic confrontation, or whether the West is being lulled into adopting a false sense of security and will eventually have to pay the exorbitant price of a shattered peace. Whatever the outcome, Canada as a nation will continue to maintain for the foreseeable future bilateral and multilateral security arrangements that must be not only honoured, but carried out as effectively as possible for the sake of the country's Allies, Canadian Forces personnel, who would be on the frontlines in any conflict, and the Canadian public for which they stand on guard.

Canada's integrity as a sovereign nation is also a growing concern of many Canadians. Increasing the size of the Reserves and making them a credible component of the Canadian defence establishment should lead to a greater and much more visible capability to control Canadian territory, particularly in the North.

As an institution, the Reserves have the tasks of helping defend the country and saving lives in times of emergency. They are also a valuable training ground for learning teamwork and new technical and leadership skills that can benefit individuals, their employers and Canadian society in general. Historically, they have been an integral part of thousands of small and large Canadian communities, contributing to education and civic and national pride. While new Reserve units probably will be raised mainly in major population centres, care must be taken to recognize the merit of both geographical and rural representation.

As previously stated, the Committee is convinced that enhancing the Reserves will be a cost-effective measure that will buttress the security of



Canadians and our Allies. However, several witnesses who came before the Committee cautioned that without the political will to follow through on the expansion and sustainment of the Reserves, the task will be doomed to failure. To avoid that outcome, national leaders—political leaders, business and labour leaders—should assume a greater role in promoting the growth of the Reserves.

On the part of business, every possible effort should be made to free up Reservists for training. Ideally, businesses should top up Reserve pay for their employees when it falls short of regular salary.

On the part of labour, contractual arrangements with employers should be reached which facilitate Reserve duty and provide any necessary career protection.

On the part of political leaders, they should play a more active and visible role in promoting acceptance of the Reserves as an integral and essential part of Canadian national life.

The Government should also remain open to the counsel and concrete contributions individuals and organizations can bring to expanding the Reserves and rendering them more effective.

Although it does not appear that a large number of current Reservists have had difficulties gaining permission from their employers to carry out their Reserve duties, as the Reserves are tripled in size, pay and benefits improved, training ameliorated and more skilled technicians and professionals are sought as recruits, now relatively minor irritants could grow proportionately.

***RECOMMENDATION:***

The Committee recommends that the Prime Minister, the leaders of the opposition parties, the Minister of National Defence, as well as business, labour and other opinion leaders take an active part in promoting the expansion of the Reserves.

***RECOMMENDATION:***

The Committee recommends that the Department of National Defence and the Minister continue to encourage employers to free up employees to participate in Reserve activities. Where possible, employers should top up salary shortfalls incurred by employees participating in Reserve activities.

*RECOMMENDATION:*

If a significant amount of resistance is met from employers as the Reserves are expanded, the Government should consider the possibility of legislation to guarantee the availability of Reservists without loss of holidays and pay and without prejudice to their careers.

*RECOMMENDATION:*

The Committee recommends that efforts be made to maintain units in rural Canada and, where and when possible, to revive historic units. New units with appropriate names should be established in areas of population growth.

**APPENDIX A**  
**LIST OF WITNESSES**

THURSDAY, JUNE 18, 1987 (Issue No. 13):

*Appearing:*

The Honourable Perrin Beatty,  
Minister of National Defence.

*From the Department of National Defence:*

Eldon J. Healey,  
Assistant Deputy Minister (Materiel);  
Vice-Admiral Nigel D. Brodeur,  
Deputy Chief of the Defence staff;  
General Paul D. Manson,  
Chief of the Defence staff;  
Rear-Admiral Charles M. Thomas,  
Chief,  
Maritime Doctrine and Operations.

THURSDAY, JUNE 25, 1987 (Issue No. 14):

*Appearing:*

The Honourable Perrin Beatty,  
Minister of National Defence.

*From the Department of National Defence:*

General Paul D. Manson,  
Chief of the Defence staff;  
Major-General Reginald W. Lewis,  
Chief of Reserves;  
Eldon J. Healey,  
Assistant Deputy Minister (Materiel);  
Robert W. Fowler,  
Assistant Deputy Minister (Policy).

WEDNESDAY, NOVEMBER 18, 1987 (Issue No. 16):

Major-General Kevin George Cooke,  
Chief of the Australian Army Reserve.  
Major-General Charles Alexander Ramsey,  
Director General,  
Territorial Army and Organization,  
United Kingdom.

THURSDAY, NOVEMBER 26, 1987 (Issue No. 17):

*Appearing:*

The Honourable Perrin Beatty,  
Minister of National Defence.

*From the Department of National Defence:*

General Paul D. Manson,  
Chief of the Defence Staff;  
Lieutenant-General John E. Vance,  
Vice-Chief of the Defence Staff;  
Rear-Admiral Wally Fox-Decent,  
Chief of Reserves;  
Vice-Admiral Hugh MacNeil,  
Deputy Chief of the Defence Staff.

TUESDAY, DECEMBER 1, 1987 (Issue No. 18):

*From the Department of National Defence:*

Lieutenant-General John E. Vance,  
Vice-Chief of the Defence Staff;  
Brigadier-General Larry Gollner,  
Director General,  
Reserves and Cadets;  
Vice-Admiral Hugh MacNeil,  
Deputy Chief of the Defence Staff;  
Lieutenant-General John de Chastelain,  
Assistant Deputy Minister (Personnel).

WEDNESDAY, DECEMBER 2, 1987 (Issue No. 19):

*From the Department of National Defence:*

Vice-Admiral Hugh MacNeil,  
Deputy Chief of the Defence Staff;  
Lieutenant-General John de Chastelain,  
Assistant Deputy Minister (Personnel);  
Brigadier-General Bob Dobson,  
Director General,  
Force Development;  
Colonel G.E. (Gerry) Morrison,  
Program Director,  
Air Reserve Modernization;  
Brigadier-General Larry Gollner,  
Director General,  
Reserves and Cadets;



Colonel Roméo A. Dallaire,  
Director of Land Requirements,  
Chief Land Doctrine and Operations.

THURSDAY, DECEMBER 3, 1987 (Issue No. 19):

Major-General (retired) Richard Rohmer,  
Markham, Ontario,  
Former Chief of Reserves.

Terrence C. Willett,  
Sociologist,  
Queen's University,  
Kingston, Ontario.

MONDAY, DECEMBER 7, 1987 (Issue No. 20):

*From the Canadian Institute of Strategic Studies:*

Brian S. MacDonald,  
Executive Director.

*From the Conference of Defence Associations:*

Brigadier-General William J. Yost,  
Director of Operations.

*Private citizen:*

Robert O'Brien,  
Ottawa, Ontario,  
Former Reservist.

WEDNESDAY, DECEMBER 9, 1987 (Issue No. 21):

*From the Canadian Federation of Independent Business:*

William Parsons,  
Director of National Affairs;

Jim Bennett,  
Vice-President,  
Legislative Affairs.

TUESDAY, JANUARY 26, 1988 (Issue No. 22):

John Harker,  
Ottawa, Ontario,  
Private citizen.

WEDNESDAY, JANUARY 27, 1988 (Issue No. 23):

*From the Business Council on National Issues:*

Thomas d'Aquino,  
President and Chief Executive Officer;  
Peter Cameron,  
Member,  
Task Force on Foreign Policy and Defence;  
Thomas Savage,  
Chairman,  
Task Force on Foreign Policy and Defence;  
George G. Bell,  
Advisor,  
Task Force on Foreign Policy and Defence.

WEDNESDAY, FEBRUARY 24, 1988 (Issue No. 27):

*From the National Employers' Support Committee:*

William A. Howard,  
Chairman;  
Lorne Glendinning,  
Executive Director.

**APPENDIX B**  
**ORGANIZATIONS AND INDIVIDUALS WHO BRIEFED**  
**THE COMMITTEE**

MONDAY, OCTOBER 19, 1987 (Bern, Switzerland):

*From the Federal Defence Department:*

Director Hans Ulrich Ernst,  
General Secretary.

TUESDAY, OCTOBER 20, 1987 (Bonn, Federal Republic of Germany):

*From the Ministry of Defence:*

Generalmajor Rolf Hüttel,  
Deputy Chief of Staff  
(Political Military Affairs and Operations),  
Armed Forces Staff.

---

The Committee also received some background material from William N. Turner, Vice-President, Government Affairs, Suncor Inc.





A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 13, 14, 16 to 23, 27 and 39 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

PATRICK CROFTON  
Chairman



## MINUTES OF PROCEEDINGS

[Text]

WEDNESDAY, MAY 18, 1988

(56)

The Standing Committee on National Defence met, *in camera*, at 3:41 o'clock p.m., this day, in Room 371 West Block, the Chairman, Patrick Crofton, presiding.

*Members of the Committee present:* Derek Blackburn, Patrick Crofton, Allan B. McKinnon.

*Acting Members present:* Mike Forrestall for W.R. (Bud) Jardine, Len Hopkins for Douglas Frith.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* David Lord, Research Advisor.

Pursuant to Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper on National Defence. (*See Minutes of Proceedings and Evidence dated Tuesday, June 16, 1987, Issue No. 13*).

The Committee commenced consideration of a draft report on the Reserves.

At 5:11 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 7, 1988

(57)

The Standing Committee on National Defence met, *in camera*, at 9:10 o'clock a.m., this day, in Room 371 West Block, the Chairman, Patrick Crofton, presiding.

*Members of the Committee present:* Derek Blackburn, Patrick Crofton, W.R. (Bud) Jardine, Allan B. McKinnon.

*Acting Members present:* Len Hopkins for Douglas Frith, Dan McKenzie for Stan Darling.

*Other Member present: Stan Graham.*

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: David Lord, Research Advisor.*

Pursuant to Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper on National Defence. (*See Minutes of Proceedings and Evidence dated Tuesday, June 16, 1987, Issue No. 13*).

The Committee resumed consideration of a draft report on the Reserves.

It was agreed,—That the draft report, as amended, be adopted as the Committee's First Report to the House and that the Chairman present it to the House.

It was agreed,—That the Committee print an additional 1,500 copies of Issue No. 39 of the Committee's Minutes of Proceedings and Evidence, which will contain the First Report to the House.

It was agreed,—That the Report be printed in tumble format.

It was agreed,—That all copies of Issue No. 39 which will contain the First Report have a distinctive cover to be approved by the Chairman of the Committee.

At 11:05 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jean Michel Roy,  
*Clerk of the Committee*



*Le greffier du Comité*  
Jean Michel Roy

*Aure député présent: Stan Graham.*  
*Aussi présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: David Lord, conseiller en matière de recherche.*

Conformément aux dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc de la Défense nationale. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mardi 16 juin 1987, fascicule n° 13*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport sur la Réserve.

Il est convenu,—Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, soit adopté en tant que Premier rapport du Comité à la Chambre; et que le président présente à cette dernière ledit rapport.

Il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 1 500 autres exemplaires du fascicule n° 39 des *Procès-verbaux et témoignages* du Comité, où figurera le Premier rapport à la Chambre.

Il est convenu,—Que le rapport soit imprimé tête-bêche.

Il est convenu,—Que tous les exemplaires du fascicule n° 39, où figurera le Premier rapport, soient munis d'une couverture distincte sujette à l'approbation du président du Comité.

À 11 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

## PROCÈS-VERBAUX

[Traduction]

LE MERCREDI 18 MAI 1988

(56)

Le Comité permanent de la défense nationale se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 41, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Patrick Crofton, (président).

*Membres du Comité présents:* Derek Blackburn, Patrick Crofton, Allan B. McKinnon.

*Membres suppléants présents:* Mike Forrestall remplace W.R. (Bud) Jardine; Len Hopkins remplace Douglas Frith.

*Aussi présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* David Lord, conseiller en matière de recherche.

Conformément aux dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc de la Défense nationale. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mardi 16 juin 1987, fascicule n° 13*).

Le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport sur la Réserve.

À 17 h 11, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 7 JUIN 1988

(57)

Le Comité permanent de la défense nationale se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 10, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Patrick Crofton, (président).

*Membres du Comité présents:* Derek Blackburn, Patrick Crofton, W.R. (Bud) Jardine, Allan B. McKinnon.

*Membres suppléants présents:* Len Hopkins remplace Douglas Frith; Dan McKenzie remplace Stan Darling.



Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant  
(fascicules nos 13, 14, 16 à 23, 27 et 39 qui comprennent le présent rapport) est  
déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président*  
PATRICK CROFTON





## ORGANISMES ET PERSONNES QUI ONT INFORMÉ LE COMITÉ

### ANNEXE B

LE LUNDI 19 OCTOBRE 1987 (Berne, Suisse) :

*Du département militaire fédéral :*

Directeur Hans Ulrich Ernst,  
secrétaire général.

LE MARDI 20 OCTOBRE 1987 (Bonn, République fédérale d'Allemagne) :

*Du ministère de la Défense :*

Major-général Rolf Hütel,  
sous-chef d'état-major  
(Affaires et opérations politiques militaires),  
état-major des Forces armées.

Le Comité a reçu également, de William N. Turner, vice-président, Affaires gouvernementales, Suncor Inc., un document d'information.

LE MERCREDI 27 JANVIER 1988 (Fascicule n° 23) :

*Du Conseil canadien des Chefs d'entreprises :*

Thomas d'Aquino,

président-directeur général;

Peter Cameron,

membre,

Groupe d'étude sur la politique étrangère et la défense;

Thomas Savage,

président,

Groupe d'étude sur la politique étrangère et la défense;

George G. Bell,

conseiller,

Groupe d'étude sur la politique étrangère et la défense.

LE MERCREDI 24 FÉVRIER 1988 (Fascicule n° 27) :

*Du «National Employers' Support Committee» :*

William A. Howard,

président;

Lorne Glendinning,

directeur exécutif.

Colonel Roméo A. Dallaire,  
directeur des besoins en ressources terrestres,  
chef, Doctrine et opérations terrestres.

LE JEUDI 3 DÉCEMBRE 1987 (Fascicule n° 19) :

Major-général Richard Rohmer (à la retraite),  
Markham (Ontario),  
ancien chef des Réserves.  
Terrence C. Willert,  
sociologue,  
Université Queen's,  
Kingston (Ontario).

LE LUNDI 7 DÉCEMBRE 1987 (Fascicule n° 20) :

*De l'Institut canadien d'études stratégiques :*  
Brian S. MacDonald,  
directeur exécutif.  
*Du Congrès des Associations de la défense :*  
Brigadier-général William J. Yost,  
directeur des opérations.

*À titre personnel :*

Robert O'Brien,  
Ottawa (Ontario),  
ancien réserviste.

LE MERCREDI 9 DÉCEMBRE 1987 (Fascicule n° 21) :

*De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante :*  
William Parsons,  
directeur,  
Affaires nationales;  
Jim Bennett,  
vice-président,  
Affaires législatives.

LE MARDI 26 JANVIER 1988 (Fascicule n° 22) :

John Harker,  
Ottawa (Ontario),  
à titre personnel.

LE JEUDI 26 NOVEMBRE 1987 (Fascicule n° 17) :

*Comparait :*

L'honorable Perrin Beatty,  
ministre de la Défense nationale.

*Du ministère de la Défense nationale :*

Général Paul D. Manson,  
chef de l'état-major de la Défense;  
Lieutenant-général John E. Vance,  
vice-chef de l'état-major de la Défense;  
Contre-amiral Wally Fox-Decent,  
chef des Réserves;  
Vice-amiral Hugh MacNeil,  
sous-chef de l'état-major de la Défense.

LE MARDI 1 DÉCEMBRE 1987 (Fascicule n° 18) :

*Du ministère de la Défense nationale :*

Lieutenant-général John E. Vance,  
vice-chef de l'état-major de la Défense;  
Vice-amiral Hugh MacNeil,  
sous-chef de l'état-major de la Défense;  
Lieutenant-général John de Chastelain,  
sous-ministre adjoint (Personnel).

LE MERCREDI 2 DÉCEMBRE 1987 (Fascicule n° 19) :

*Du ministère de la Défense nationale :*

Vice-amiral Hugh MacNeil,  
sous-chef de l'état-major de la Défense;  
Lieutenant-général John de Chastelain,  
sous-ministre adjoint (Personnel);  
Brigadier-général Bob Dobson,  
directeur général,  
Développement des Forces;  
Colonel G.E. (Gerry) Morrison,  
directeur de projet,  
Modernisation de la réserve aérienne;  
Brigadier-général Larry Gollner,  
directeur général,  
Réserves et cadets;



ANNEXE A  
LISTE DES TÉMOINS

LE JEUDI 18 JUIN 1987 (Fascicule n° 13) :

*Comparait :*

L'honorable Perrin Beatty,  
ministre de la Défense nationale.

*Du ministère de la Défense nationale :*

Eldon J. Healey,  
sous-ministre adjoint (Matériels);

Vice-amiral Nigel D. Brodeur,

sous-chef de l'état-major de la Défense;

Général Paul D. Manson,

chef de l'état-major de la Défense;

Contre-amiral Charles M. Thomas,

chef,

Doctrines et opérations maritimes.

LE JEUDI 25 JUIN 1987 (Fascicule n° 14) :

*Comparait :*

L'honorable Perrin Beatty,  
ministre de la Défense nationale.

*Du ministère de la Défense nationale :*

Général Paul D. Manson,

chef de l'état-major de la Défense;

Major-général Reginald W. Lewis,

chef des réserves;

Eldon J. Healey,

sous-ministre adjoint (Matériels);

Robert W. Fowler,

sous-ministre adjoint (Politique).

LE MERCREDI 18 NOVEMBRE 1987 (Fascicule n° 16) :

Major-général Kevin George Cooke,

chef de la Réserve de l'Armée australienne.

Major-général Charles Alexander Ramsey,

directeur général,

*Territorial Army and Organization,*

Royaume-Uni.



Le gouvernement devrait également demeurer ouvert aux conseils et aux contributions concrètes que des personnes et des organismes peuvent apporter pour favoriser l'élargissement de la Réserve et lui permettre une efficacité accrue.

Il semble que la plupart des réservistes n'aient guère eu de difficultés à obtenir de leurs employeurs l'autorisation de servir dans la Réserve. Cependant, étant donné que la taille de la Réserve est appelée à tripler, que la solde et les indemnités augmentent, que la formation s'améliore et qu'on recherche un nombre croissant de techniciens et de professionnels compétents, des tensions aujourd'hui minimes risquent de s'accroître en proportion.

#### RECOMMANDATION:

Le Comité recommande que le Premier ministre, les chefs des partis de l'Opposition, le ministre de la Défense nationale, de même que les dirigeants du milieu des affaires, des syndicats et d'autres leaders d'opinion s'emploient activement à promouvoir l'expansion de la Réserve.

#### RECOMMANDATION:

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale et son ministre continuent d'encourager les employeurs à autoriser leurs employés à participer aux activités de la Réserve. Dans la mesure du possible, les employeurs devraient combler le manque à gagner des employés qui participent à ces activités.

#### RECOMMANDATION:

Si les employeurs opposent une résistance sensible à l'expansion de la Réserve, le gouvernement devrait envisager l'adoption d'une mesure législative visant à se garantir un nombre de réservistes suffisant, sans perte de congés et de salaires, et sans risque pour leur carrière.

#### RECOMMANDATION:

Le Comité recommande qu'on s'efforce de conserver des unités dans les régions rurales du Canada et, dans la mesure du possible, de rétablir des unités traditionnelles. Il conviendrait d'établir de nouvelles unités dotées de noms appropriés dans les secteurs de croissance démographique.

beaucoup plus visible, permettant de surveiller le territoire canadien, notamment le Nord.

À titre d'institution, la Réserve a pour tâches d'aider à défendre le pays et de sauver des vies en périodes de crise. Elle constitue également un important moyen d'apprendre à travailler en équipes et d'acquérir de nouvelles compétences dans le domaine technique et dans l'art du commandement, au plus grand profit des individus, de leurs employeurs et de la société canadienne en général.

Traditionnellement, elle a fait partie intégrante de milliers de petites et de grandes collectivités canadiennes, contribuant à l'éducation ainsi qu'à la fierté civique et nationale. De nouvelles unités de réserve seront probablement constituées surtout dans les grandes agglomérations, mais il faut prendre soin de reconnaître les avantages de la représentation à la fois géographique et rurale.

Comme on l'a mentionné précédemment, le Comité est convaincu que la revitalisation de la Réserve constituera une mesure rentable qui permettra de renforcer la sécurité des Canadiens et de leurs alliés. Toutefois, plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité ont fait cette mise en garde: à défaut de la volonté politique de poursuivre l'expansion et le soutien de la Réserve, cette tâche sera vouée à l'échec. Pour éviter que cela ne se produise, les dirigeants nationaux — dirigeants politiques, dirigeants du milieu des affaires et dirigeants de syndicats — devraient contribuer davantage à favoriser la croissance de la Réserve.

Pour sa part, le milieu des affaires devrait s'efforcer d'autoriser des employés réservistes à suivre leur formation. Idéalement, les entreprises devraient combler le manque à gagner sur la solde de leurs employés réservistes lorsque celle-ci est inférieure à leur salaire habituel.

En ce qui concerne les syndicats, ils devraient conclure des ententes contractuelles avec les employeurs, afin que ceux-ci facilitent le service dans la Réserve et assurent toute la protection nécessaire sur le plan professionnel.

Quant à eux, les dirigeants politiques devraient jouer un rôle plus actif et manifester pour ce qui est de favoriser l'acceptation de la Réserve en tant que partie intégrante et indispensable de la vie canadienne.

En outre, l'intégrité du Canada en tant que pays souverain préoccupe de plus en plus bon nombre de Canadiens. En accroissant l'importance numérique de la Réserve et en faisant un élément crédible du dispositif de défense du Canada, on devrait pouvoir se doter d'un potentiel plus élevé et

Le Canada est un pays pacifiste, dans lequel les opinions sont partagées sur la question de savoir si l'Est et l'Ouest se dirigent vers une ère d'accommodement qui réduira les risques d'un affrontement cataclysmique, ou si l'Ouest s'endort dans une fausse sécurité et devra un jour payer le prix exorbitant d'une paix anéantie. Quel que soit l'aboutissement de l'enjeu, le Canada continuera de maintenir, pour l'avenir prévisible, des ententes de sécurité bilatérales et multilatérales qui doivent non seulement être honorées, mais être exécutées aussi efficacement que possible, dans l'intérêt des pays alliés, du personnel des Forces canadiennes, qui serait appelé au front dans n'importe quel conflit, et du public canadien, pour lequel il se tient prêt au combat.

Il ne fait aucun doute que tripler le nombre de réservistes au Canada et leur fournir les moyens de contribuer à éviter un conflit opposant l'Est et l'Ouest, à défendre le Canada, à assurer des services de maintien de la paix et à venir en aide aux autorités civiles, représentera une longue entreprise coûteuse et complexe, qui nécessitera un soutien politique et public constant. Tout au long des années de difficultés économiques, des milliers d'hommes et de femmes dévoués ont fait beaucoup de sacrifices pour servir à titre de réservistes, en dépit des restrictions budgétaires imposées par le gouvernement. Les Canadiens doivent leur être reconnaissants d'avoir préservé une base solide sur laquelle renforcer les effectifs militaires.

(John Harker, à titre personnel, 26 janvier 1988, fascicule n° 22:5)

Il ne faudrait pas croire qu'une augmentation du budget de la défense recevra un accueil favorable, quelles que soient les tâches auxquelles on consacrerait cet argent. On pourrait percevoir la résurrection de la milice comme une solution appropriée et nécessaire face à des préoccupations croissantes — par exemple, au sujet de notre souveraineté dans l'Arctique. Par ailleurs, on pourrait y voir un anachronisme, une recrudescence du militarisme.

(Thomas Savage, président du conseil et président-directeur général de la société ITT Canada Limited, président du Groupe de travail sur la politique étrangère et sur la défense, Conseil canadien des chefs d'entreprises, 27 janvier 1988, fascicule n° 23:27)

indépendant de notre voisin du sud. Nous ne devons pas toujours compter sur lui pour assurer notre souveraineté. En réhabilitant la réserve, il me semble que nous indiquions de façon très visible l'importance de la défense pour le pays.



Je ne pense pas que nous puissions au Canada montrer la menace de la même façon qu'en Europe. La menace nous semble beaucoup plus éloignée en ce qui nous concerne. Je suis d'avis qu'il faut « vendre » la défense aux Canadiens comme une partie intégrante du maintien de la souveraineté et comme moyen de rester

(Robert O'Brien, ancien réserviste, 7 décembre 1987, fascicule n° 20:61)

Quel que soit le genre de campagne de publicité que vous entreprenez, la méthode la plus efficace consiste à donner un coup de balai dans la Réserve pour que les gens qui y en font partie l'apprennent plus et encouragent ensuite d'autres personnes à suivre leur exemple. Si vous rendez les structures plus attrayantes et le rôle plus important, cela attirera des recrues, car celles-ci ne se contenteront pas d'en parler à leurs amis, mais les encourageront à les suivre. Il n'y a pas de meilleure publicité que cela.

## 8. *La Réserve et les Canadiens*

Le Comité est également d'avis qu'il faudrait s'efforcer dans tout la mesure du possible de réduire le fardeau administratif des unités de la Réserve en attribuant plus de fonctions administratives au personnel de soutien de la Force régulière.

Plus bas dans l'organigramme, il faudra, semble-t-il, s'efforcer de mieux équilibrer le nombre des officiers par rapport à l'ensemble des effectifs dans les unités de la Réserve, quoiqu'une augmentation des niveaux de financement et de dotation contribuera dans une certaine mesure à corriger ce déséquilibre.

Le Comité est d'accord avec la décision de faire siéger le chef de la Réserve et cadets au Conseil de défense du ministère de la Défense nationale, au lieu de lui demander d'agir simplement à titre de conseiller, comme c'était le cas par le passé.

## 7. *Changements organisationnels*

Le Comité souscrit d'emblee à la revitalisation de programmes de formation de réservistes dans les universités, collèges et établissements techniques du Canada, et prie instamment le Ministère d'étudier la possibilité d'offrir à des réservistes des bourses d'études avancées.

RECOMMANDATION:

Le Comité encourage le Ministère à tout mettre en oeuvre pour offrir à un plus grand nombre de réservistes la possibilité de servir auprès des Forces canadiennes en Europe et des forces canadiennes de maintien de la paix au Moyen-Orient.

RECOMMANDATION:

— le transfert de la majeure partie de la paperasserie actuellement imposée aux unités en campagne au Personnel de soutien de la Force régulière ou à une administration centralisée,

— la fourniture de matériel d'entraînement plus sophistiqué et plus efficace, comme des simulateurs,

— des ententes de collaboration avec les établissements d'enseignement postsecondaire, par lesquelles les étudiants s'engageraient à servir deux ou trois ans dans la Réserve, moyennant un emploi d'été de huit à dix semaines,

— l'accroissement du nombre de missions à l'étranger offertes aux réservistes.

Le Ministère étudie également la possibilité de rétablir dans plusieurs universités des programmes de formation de réservistes, analogues au Corps-école d'officiers canadiens, aux Divisions universitaires d'instruction navale, ou au Programme universitaire d'entraînement aérien (Réserve), qui ont été abolis à la fin des années 60. Ces programmes pourraient produire quelques-uns des chefs jeunes, motivés et très qualifiés dont aura besoin une Réserve élargie.

Un autre moyen d'améliorer la qualité du personnel de la Réserve consisterait à prévoir expressément à l'intention de réservistes des bourses d'études avancées. Accorder à des réservistes quelques-unes des bourses d'études actuellement financées par le ministère d'Etat aux Sciences et à la Technologie pourrait inciter à se joindre à la Réserve et à y demeurer.

Un des inconvénients que risque de présenter l'expansion de la Réserve et, partant, la nécessité de disposer d'un plus grand nombre d'instructeurs expérimentés, c'est qu'il faudra recruter le personnel nécessaire au sein des unités de la Force régulière.

#### RECOMMANDATION:

Le Comité souscrit d'emblée à l'objectif consistant à améliorer considérablement les installations et les possibilités de formation des réservistes, mais prévient qu'il faudrait prendre soin de ne pas compromettre l'efficacité des unités existantes de la Force régulière.

## RECOMMANDATION:

Le Comité recommande que, dans la mesure du possible, on fasse participer le personnel de la Réserve à l'essai du nouveau matériel destiné aux Forces canadiennes, afin de déterminer s'il peut convenir aux réservistes.

## 6. Formation et infrastructure

Même avec des fonds et du matériel adéquats, il sera toujours difficile de faire acquérir des compétences suffisamment élevées à des soldats, des marins, du personnel navigant et du personnel chargé des communications qui travaillent à temps partiel. La façon dont les Forces canadiennes s'acquitteront de cette tâche pourrait bien signifier la différence entre une force de renfort insuffisante et une force efficace de réservistes intégrée à la Force régulière.

Le consensus qui s'est dégagé des témoignages présentés devant le Comité indique qu'il faudra améliorer l'instruction destinée aux individus, aux sous-unités, aux unités et aux formations. Les membres du Comité estiment qu'il faudrait s'efforcer particulièrement de recruter des Canadiens ayant déjà acquis des compétences, entre autres, en tant que pilotes ou marins.

Les réservistes fréquentent déjà considérablement les écoles de la Force régulière, où ils reçoivent une partie de leur instruction individuelle. Le Lieutenant-général John Vance a déclaré au Comité que le Ministère se proposait d'augmenter encore beaucoup plus leur taux de fréquentation. En outre, quatre centres d'instruction et de soutien de la Milice doivent être créés à l'intention des sections, des pelotons, des compagnies et des bataillons. Ces centres serviront d'entrepôts pour des ensembles de matériel moderne, à des fins de formation.

Pour ce qui est de la Réserve navale, des techniques de dragage de mines doivent être enseignées dans un Centre d'entraînement de la Réserve navale, où l'instruction portera sur la guerre des mines et sur la marche des navires qui transportent le matériel de lutte contre les mines.

Voici d'autres mesures qui permettraient d'améliorer la formation:

## 5. Matériel

La Directive d'orientation P26, qui remonte à janvier 1978, indique que tout le matériel acheté par le ministère de la Défense nationale est également destiné à la Réserve. Toutefois, jusqu'à récemment, la Réserve a reçu moins que sa juste part, de sorte que des unités ont fait face à des pénuries endémiques d'armes portatives, de mortiers, de matériel de communication, de véhicules d'entraînement et même d'uniformes. La situation commence cependant à changer, et la Réserve a reçu sa part de nouvelles jeeps ILTIS, de transports de troupes blindés, de camions de taille moyenne, d'armes portatives et de calculateurs d'artillerie MILIPAC. Elle recevra également sous peu des navires de lutte contre les mines et des avions DASH-8.

Bien qu'il soit nécessaire d'acheter une vaste gamme de nouveau matériel pour remplacer les stocks vieillissants et désuets que possède la Force régulière, une partie du matériel remplacé, comme des chars Léopard I actuellement utilisés par les Forces canadiennes en Europe, pourra peut-être servir aux unités de la Réserve lorsqu'il sera progressivement réformé.

### RECOMMANDATION:

Le Comité recommande qu'on fasse tous les efforts possibles pour respecter la politique visant à tenir compte des besoins de la Réserve dans tous les futurs achats de matériel. Le Comité reconnaît également qu'une partie du matériel existant peut encore servir et devrait être offert en priorité aux unités de la Réserve, à des fins d'instruction.

Le Comité a également entendu les témoignages de représentants de la Défense du Canada, du Royaume-Uni, de l'Australie, de l'Allemagne et de la Suisse au sujet des avantages et des inconvénients associés à l'achat de matériel destiné à des effectifs employés à temps partiel. Ils se sont accordés pour dire que, bien que des systèmes d'armes très sophistiqués nécessitent des spécialistes à plein temps techniquement qualifiés, il devient plus simple que par le passé de faire fonctionner de nombreuses pièces de matériel moderne. Plusieurs témoins ont également fait remarquer que, souvent, des soldats civils possèdent précisément les compétences voulues pour faire fonctionner ce matériel moderne.



précédents qui ont examiné la situation de la Réserve. On mise en général sur le fait que l'absence d'un budget distinct permet au ministre de la Défense nationale d'économiser sur les fonds de la Réserve pendant les années les plus difficiles et d'empêcher le Parlement de procéder à un examen qui amènerait le public à exercer des pressions en faveur de la Réserve.

Bien que le Comité estime que le principe de la force totale constitue un objectif louable et réalisable, il est également conscient des difficultés qui risquent de se présenter en cours de route. Le Comité est d'avis que l'examen, par le Parlement, du processus visant à élargir la Réserve, à la doter de nouveau matériel et à lui assigner des tâches doit reposer sur des hypothèses de base exactes et sur des mises à jour opportunes, de sorte que le Comité et le public soient au courant de la nature et du rythme des changements mis en oeuvre. En tenant le public bien informé du processus, on ne peut que contribuer à faciliter l'application de ces changements, car on fera porter l'attention sur un aspect de la défense du Canada qui a été négligé pendant longtemps.

#### RECOMMANDEMENT:

Le Comité demande que le ministre de la Défense ou le Ministre lui fournisse les renseignements ci-dessous dans le Budget annuel des dépenses principal, ou dans une mise à jour annuelle de la Défense publiée au cours du mois suivant le dépôt du Budget des dépenses principal:

- a) Le total des fonds directs destinés à la Première réserve et à la Réserve supplémentaire pendant l'année financière en cours, et les dépenses réelles engagées pendant les cinq années précédentes,
- b) Les objectifs en matière de tâches assignées aux effectifs, d'infrastructure, de formation et de matériel, et un compte rendu des objectifs réellement atteints jusqu'ici,
- c) Une comparaison entre la solde et les indemnités des membres de la Réserve et de ceux de la Force régulière, d'après les niveaux de 1988-1989,
- d) Une ventilation des effectifs de la Réserve selon le grade,
- e) Une explication détaillée de tous les fonds non utilisés, prévus dans le Budget des dépenses de l'année précédente.

#### RECOMMANDEMENT:

Le Comité demande qu'on lui communique le Plan de développement des Forces canadiennes dans les plus brefs délais.



Un budget distinct pour la Réserve est une question qui a vivement intéressé tous les membres du Comité, à l'instar des comités parlementaires

(William J. Yost, directeur des opérations, Congrès des Associations de la défense, 7 décembre 1987, fascicule n° 20:38)

Ce serait trop beau. Cette question me préoccupe depuis de nombreuses années, mais je ne crois pas que ce soit possible. J'ai déjà été chargé de la gestion financière et autres au Quartier général de la Défense nationale, et il est tout simplement impossible d'établir une telle distinction entre les crédits alloués au matériel d'entraînement et les autres.

(L'honorable Perrin Beatty, ministre de la Défense nationale, 26 novembre 1987, fascicule n° 17:13)

Il nous faut faire un choix, si nous voulons avoir une force de réserve intégrée, lui donner un rôle à jouer dans la défense du Canada. L'idée de lui accorder un budget distinct et des structures administratives et de commandement indépendantes irait à l'encontre de cette notion. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé que la Réserve doit continuer à être intégrée dans le cadre général.

Nous devons prendre une décision car depuis trop longtemps, les réservistes sont placés en quelque sorte dans un ghetto. On les a un peu traités comme des cousins pauvres des forces régulières, c'était vrai sur le plan financièrement et équiperment, mais également pour leur moral, car on semblait croire qu'il y avait des soldats et ensuite la Milice. J'estime que ce fut très mauvais pour le moral de ces gens. Par conséquent, nous avons décidé d'une notion de force totale, d'intégrer complètement la réserve aux plans de défense du pays.

#### *4. Un budget distinct pour la Réserve: le débat se poursuit*

Le Comité recommande que la priorité soit accordée à l'application du Système intégré de gestion de la réserve pour accélérer la distribution de la solde ainsi qu'à l'instauration de mesures à court terme pour accélérer le traitement et la distribution de la solde.

##### **RECOMMANDATION:**

Bien qu'il ait été annoncé que les 25 000 membres d'une Réserve supplémentaire disponible revitalisée composée d'anciens membres de la Première réserve et de la Force régulière recevront une prime de 300 \$ par an s'ils se présentent un jour par an pour montrer qu'ils sont en état et capables de servir, le Comité est d'avis qu'il vaudrait mieux réserver cette somme (au moins 7,5 millions de dollars par an) à la solde, au matériel ou à d'autres frais engagés pour les membres actifs de la Première réserve.

##### **RECOMMANDATION:**

de façon également à offrir un régime volontaire de pension dès que le budget nécessaire sera débloqué. Les réservistes devraient également recevoir des indemnités de déplacement pour se rendre aux exercices d'entraînement, et ce le plus rapidement possible.

environ 50 millions de dollars par an (dollars de 1987-1988), avec les effectifs actuels.

L'instauration d'un ensemble de prestations, dont un régime de pension de la Réserve, des prestations de décès et d'invalidité, une assurance-invalidité collective, une indemnité de transport quotidien et des encouragements fiscaux augmenterait encore davantage les coûts liés au personnel.

Les membres du Comité sont convaincus que l'intégration de la Réserve et de la Force régulière ne sera effective que si la rémunération des réservistes se compare à celle des membres de la Force régulière et que si elle est concurrentielle avec celle du secteur privé, non seulement pour les jeunes recrues mais aussi pour les recrues plus âgées, spécialisées sur le plan technique et qui seront indispensables au soutien et à l'entretien de la force totale.

Les membres remarquent également que certaines mesures comme la fourniture de matériel moderne en quantités suffisantes, l'ouverture de bonnes installations d'entraînement, l'affectation à des tâches opérationnelles, le transfert de l'administration au personnel de soutien de la Force régulière ainsi que la nomination de chefs compétents peuvent être importantes et contribuer à faire du service au sein de la Réserve une expérience enrichissante susceptible d'intéresser de nombreuses personnes.

En mars 1988, le Ministre a annoncé une augmentation totale de 12 p. 100 de la solde et des indemnités pour les réservistes des classes A et B. Cela devrait permettre de diminuer l'écart entre réservistes et membres de la Force régulière. Toutefois, même si certains grades reçoivent maintenant une solde égale, des différences de 8 à 22 p. 100 subsistent entre échelles de solde de la Réserve et de la Force régulière.

Le Comité remarque avec plaisir que la solde d'une demi-journée correspondant à moins de six heures de travail passera de 45 à 50 p. 100 de la solde de base, que les réservistes seront admissibles à un régime d'assurance temporaire et qu'ils pourront voyager à bord d'avions réguliers des Forces canadiennes.

#### RECOMMANDATION:

Le Comité incite vivement le gouvernement à poursuivre ses efforts de façon que la solde des réservistes soit comparable à celle des membres de la Force régulière et

### 3. Solde et indemnités

Le Comité s'est entendu dire à maintes reprises que le taux élevé d'attrition parmi les réservistes s'expliquait essentiellement par la solde et les indemnités — ou plus exactement par le niveau peu élevé de la solde par rapport à celle de la Force régulière et aux salaires qu'offrent de nombreux emplois civils ainsi que par l'absence d'avantages sociaux. Par ailleurs, la lenteur du service de la solde, dont les retards atteignent parfois plusieurs mois en raison d'un système informatique inadéquat et d'une formation insuffisante du personnel administratif, est un autre grand motif d'irritation.

Le régime de rémunération de la Réserve prévoit trois catégories de solde :

- Le service de classe A correspond à un maximum de douze jours consécutifs au cours d'un mois. La classe A est en général la catégorie dans laquelle tombent la plupart des membres de la Première réserve qui participent aux défilés en soirée, reçoivent leur instruction en fin de semaine et suivent des cours ou périodes d'instruction de courte durée. La solde est versée pour une journée ou une demi-journée, la demi-journée représentant moins de six heures.
- Le service de classe B est prévu pour des cours autorisés plus longs ou des périodes de service durant plus de douze jours. La solde équivaut au taux quotidien normal de la Réserve multiplié par le nombre de jours.
- Le service de classe C s'applique aux réservistes qui occupent un poste à plein temps dans un établissement de la Force régulière et correspond au taux de celle-ci.

Avec le régime actuel, le personnel de la classe B et de la classe C peut remplir les mêmes fonctions, tout en recevant une solde bien différente. Pour combler l'écart entre le personnel de la Force régulière et les réservistes, il faudrait prévoir une augmentation de 7 à 10 p. 100 de la solde de tous les grades, à l'exception de ceux de lieutenant et de soldat qui bénéficient actuellement d'un taux de solde supérieur à celui de la Force régulière. Cela faciliterait le recrutement.

Pour que la solde des membres de la Force régulière et celle des réservistes arrivent au même niveau, il en coûterait, d'après les estimations,

À des fins d'économies, le Comité recommande vivement au ministère de la Défense nationale de se servir du rapport prévu de 50 p. 100 de membres de la Force régulière contre 50 p. 100 de réservistes comme repère permettant d'augmenter la Réserve et non pas, une fois cet objectif atteint, de considérer ces chiffres comme immuables.

#### RECOMMANDATION:

En outre, le Comité reconnaît que les Canadiens s'opposeraient à toute forme de service militaire obligatoire au sein de la Réserve ou de la Force régulière en temps de paix.

Le Comité reconnaît que toute armée moderne et efficace nécessite un cadre important de professionnels à plein temps, surtout lorsqu'elle est équipée de matériel sophistiqué comme des avions d'avant-garde, des systèmes de défense aérienne, des frégates et des sous-marins. Toutefois, les membres du Comité sont également convaincus qu'il faut s'efforcer d'utiliser le mieux possible le budget militaire tout en maintenant l'efficacité et sans compromettre l'état de préparation, l'efficacité opérationnelle et la capacité de résistance des forces nécessaires au respect par le Canada de ses engagements internes et étrangers.

Le Comité n'a pas été informé de la façon dont le Ministère est arrivé à cette proportion de 50-50; les membres du Comité ont toutefois remarqué, d'après les témoignages reçus, que les réservistes permettent de faire de considérables économies et que la plupart des ministères de la Défense en Europe de l'Ouest comme en Europe de l'Est penchent plutôt du côté de la Réserve, exception faite des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France. Chez tous nos alliés dotés d'importants contingents de réservistes, le service à titre de réserviste est obligatoire, sauf au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Une autre question importante se pose à propos de la combinaison des forces qui se composeraient de membres de la Force régulière à 50 p. 100 et de réservistes à 50 p. 100. Cette combinaison qui, pour les planificateurs du ministère, sert actuellement de modèle pour la force totale intégrée du 21<sup>e</sup> siècle, est-elle pertinente sur le plan de l'efficacité et des coûts?

## 2. La combinaison est-elle valable?

essayant de prévoir l'infrastructure humaine et matérielle nécessaire au soutien de nos forces au cours des 120 premiers jours au moins après le déclenchement des hostilités.



Tout en approuvant le principe de la force totale comme étant le moyen le plus rentable de doter le Canada de Forces armées adéquates pour remplir ses engagements internes et étrangers, le Comité incite vivement le ministère de la Défense nationale à réexaminer ses objectifs généraux en matière d'effectifs, tout en

#### RECOMMANDATION:

Par ailleurs, si l'on se fonde sur un taux de pertes sur le front d'Europe centrale que l'on estime en général varier de 1 à 3 p. 100 par jour pour une période de 30 jours, chiffre qui pourrait se révéler être désastreusement bas, compte tenu du potentiel énorme de destruction acquis par les armes conventionnelles depuis la Seconde Guerre mondiale, il faudrait 50 000 réservistes de plus à partir du 30<sup>e</sup> jour suivant le déclenchement des hostilités jusqu'au 120<sup>e</sup> jour, où il faudrait disposer de soldats nouvellement entraînés.

Le Ministère a prévu une force totale de 180 000 membres d'ici l'an 2002. Elle se composerait de 90 000 membres de la Force régulière, de 65 000 membres de la Première réserve et de 25 000 membres de la Réserve supplémentaire disponible. Plusieurs témoins ont toutefois fait remarquer au Comité que ces effectifs risquent de ne pas être suffisants pour répondre aux besoins qui surgiront à partir du 30<sup>e</sup> jour du déclenchement des hostilités jusqu'au moment où suffisamment de nouvelles recrues seront formées et équipées pour remplacer les troupes de première ligne.

Les représentants de la Défense nationale, tout comme des témoins extérieurs, ont toutefois remarqué que plusieurs problèmes difficiles ne manqueront pas de surgir. Quel objectif le Canada devrait-il viser en matière d'effectifs, tant pour la Force régulière que pour la Réserve? C'est là une question fondamentale qui se pose.

Tous les gouvernements traversent actuellement une période marquée par des coûts croissants en matière de défense ainsi que par d'autres urgences financières. Personne s'intéressant véritablement à la défense du Canada ne peut donc trouver à redire à l'utilisation de la méthode de recrutement la plus rentable possible qui permette au Canada de respecter ses engagements internes et étrangers. Le Comité approuve donc le principe de la force totale.

#### 1. Les besoins en personnel

### CONCLUSIONS DU COMITÉ

### PARTIE 3





Toutes les unités de la Première réserve se verront confier des tâches particulières en temps de guerre et elles bénéficieront d'une meilleure formation au plan de la quantité et de la qualité. Le matériel sera modernisé, et la solde ainsi que les indemnités continueront d'être majorées. Par ailleurs, on étudie actuellement la possibilité de relancer les programmes universitaires de formation des officiers de la Réserve.

Le Contre-amiral Wally Fox-Decent, chef des Réserves et cadets, qui témoignait devant le Comité s'est exprimé en ces termes:

Ce que je trouve excitant dans le Livre blanc, c'est qu'il permet d'apporter éventuellement un changement radical. Je vais vous donner quelques exemples. La partie réserve de l'armée, la Milice, sera la partie la plus importante de l'armée, elle sera intégrée, pour ce qui concerne les tâches de l'armée canadienne, par conséquent, on ne pourra tout simplement pas l'ignorer. Si vous voulez qu'une armée soit prête, il faudra que la Milice soit bien formée, équipée et aussi suffisamment nombreuse. Par conséquent, la Réserve ne sera plus à la traîne, mais elle pourra jouer un large rôle de participation dans l'armée — de fait, plus de 50 p. 100 et cela, à mon avis, change toute la nature de la Milice.

(26 novembre 1987, fascicule n° 17:16)

Les réservistes aériens passeront du Dakota au DASH-8 et formeront des navigateurs de la Force régulière; la Réserve navale, actuellement dotée de navires non armés disposera de « navires qui constitueront la défense côtière et la défense contre les mines pour la marine du Canada. »

Enfin, le Contre-amiral Fox-Decent a souligné le rôle essentiel que la Réserve jouerait au sein de la force totale, tout en faisant remarquer que l'importance de ce rôle « nous donne droit à un budget ».

membres de la Première réserve et de 25 000 membres de la Réserve supplémentaire disponible.

Pour employer efficacement toutes les ressources de la Réserve, il faut faire en sorte que la distinction qui s'est établie entre le personnel de la Force régulière et celui de la Réserve soit considérablement réduite. Les obligations de ces deux groupes doivent être fusionnées suivant le principe de la «force totale». Ainsi, une unité chargée d'intervenir en cas d'urgence pourrait compter à la fois des membres de la Force régulière et des réservistes, peu importe la proportion relative des représentants de ces deux éléments; la proportion requise pour respecter un engagement donné varierait selon le genre d'unité, le délai de réaction souhaité et les compétences à mettre en oeuvre. Si nous voulons faire davantage appel à la Réserve pour élargir le cadre de la Force régulière, nous devons augmenter largement les effectifs de la Réserve et doter cette dernière de services d'instruction nettement supérieurs et d'un équipement beaucoup plus perfectionné.

(Livres blanc de la Défense nationale, «Défis et engagements: Une politique de défense pour le Canada» juin 1987, page 65).

Dans une structure de «force totale», la Réserve sera élargie, de sorte qu'elle puisse non seulement renforcer la Force régulière, mais aussi assumer d'autres tâches bien déterminées. La Réserve navale aura deux fonctions de temps de guerre, à savoir le contrôle naval et la défense maritime des côtes, y compris le dragage de mines. La Milice, pour sa part, participera aux opérations de défense menées au Canada et ailleurs en Amérique du Nord et formera des remplaçants, à l'intention des forces terrestres déployées outre-mer. Elle organisera, de surcroît, une force relativement importante de gardes légèrement armés ayant pour mission de protéger les points militaires et fera beaucoup en ce qui concerne les organismes de soutien logistique et médical requis pour appuyer les forces chargées de garantir le respect de nos engagements consolidés en Europe. La Réserve aérienne sera associée de plus près à l'élément Air de la Force régulière, grâce à la création d'un certain nombre d'unités intégrées dont les effectifs seront recrutés tant dans la Force régulière que dans la Réserve. Enfin, la Réserve des communications continuera d'assurer des services de communications stratégiques et tactiques. Pour parvenir à revitaliser ainsi la Réserve, il faudra, bien sûr, en accroître sensiblement les effectifs et la doter de matériel nouveau et amélioré.

(Ibid., p. 66).

Au cours des trois premières années, les augmentations seront de l'ordre de 2 000 par an, et de 3 500 par an au cours des douze années suivantes. La Milice doit passer de 15 500 à 50 838 membres, la Réserve aérienne de 950 à 5 150 membres, la Réserve navale de 3 450 à 5 325 membres, la Réserve des communications de 1 594 à 1 705 membres et le personnel de l'infrastructure nationale d'environ 280 à environ 1 000 membres.

La Réserve supplémentaire doit être divisée en deux groupes. La Réserve supplémentaire disponible, composée de 25 000 membres une fois les effectifs prévus atteints, sera chargée de tâches particulières comme la protection de points vitaux. La Réserve supplémentaire d'attente servira de réservoir de personnel chargé, en temps de crise, de tâches non précisées.

## PARTIE 2 PRÉPARATION DE L'AVENIR

### *1. Introduction*

Le ministre de la Défense nationale a présenté les changements prévus pour la Réserve, destinés à mettre en oeuvre un principe de force totale intégrant des membres de la Force régulière et des réservistes formés et équipés de manière effective dans l'ensemble des Forces armées, comme l'une des initiatives les plus ambitieuses du Livre blanc de la Défense. D'après le Comité, la réussite du principe de la force totale dépendra du financement disponible, de la priorité accordée à l'expansion de la Réserve au sein du ministère de la Défense nationale, de l'attitude des membres de la Force régulière et des réservistes face aux changements et, plus important encore, de l'encouragement et de l'appui du public canadien.

### *2. Les prescriptions du Livre blanc*

Le Livre blanc a en général réaffirmé bien des engagements traditionnels du Canada en matière de défense, comme ceux relatifs à l'Europe de l'Ouest, à la défense de l'Amérique du Nord, au maintien de la paix sur la scène internationale et à l'aide aux autorités civiles. Il y est également proposé une structure plus fiable de financement et de planification rendue possible grâce à un examen des besoins et des ressources financières de la défense portant sur une période de cinq années consécutives. Il y est toutefois souligné que le monde est à l'aube d'une période marquée par l'escalade des coûts liés à la défense. Dans le cas du Canada, des années de relatif abandon ont aggravé la situation; en effet, notre pays ne dispose pas de suffisamment d'hommes bien équipés pour accomplir les tâches attribuées à ses Forces armées. Le gouvernement a déclaré son intention d'affecter une part plus importante des ressources financières aux projets d'immobilisations afin de compenser la « mise hors service de matériel pour cause de détérioration ». En attendant, les budgets de la défense devraient augmenter d'au moins 2 p. 100 par an en termes réels au cours des cinq prochaines années.

Pour permettre de réduire ce qui est maintenant appelé « l'écart engagements-ressources », le gouvernement a décidé de mettre en oeuvre un principe de force totale où le personnel de la Réserve et celui des Forces armées régulières seraient intégrés en une seule structure; cette force totale se composerait de près de 90 000 membres de la Force régulière, de 65 000



Les *Rangers*, tout comme le Cadre des instructeurs de cadets, continueront de remplir les mêmes rôles selon le principe de la force totale. Toutefois, ils verront leurs effectifs augmenter. Leur entraînement à l'heure actuelle est limité et on s'attend qu'ils reçoivent du nouvel équipement, y compris un nouveau fusil qui servira à remplacer le Lee-Enfield, ainsi que du matériel de communications. La formation de nouvelles patrouilles dans plusieurs collectivités devrait, d'ici 1995, porter les effectifs des *Canadian Rangers* dans le Nord à environ 1 000 personnes.

Les *Canadian Rangers* et le Cadre des instructeurs de cadets font également partie de la Réserve. Le Cadre des instructeurs de cadets, qui regroupe 5 370 membres, assure le commandement et le contrôle des cadets de la Marine, de l'Armée et de l'Air. Les *Canadian Rangers*, qui sont chargés d'assurer la surveillance et la souveraineté du Canada, regroupent au total 1 600 membres, dont 900 sont placés sous le contrôle du Commandement maritime, et 700 environ sous le contrôle opérationnel du Quartier général de la Région du Nord.

#### 6. *Les Canadian Rangers et le Cadre des instructeurs de cadets*

Les femmes comptent pour environ 37,7 p. 100 des effectifs de la Réserve des communications. Elles ont accès à tous les métiers, sauf celui de poseur de lignes.

aux autres commandements. Elle manque aussi de matériel stratégique et tactique et a besoin de bâtiments supplémentaires.



que les escadilles supplétives ont pour rôle de renforcer les bases où elles sont stationnées.

Tous les postes militaires au sein de la Réserve aérienne sont ouverts aux femmes, qui comptent pour 45 p. 100 des effectifs de celle-ci.

La Réserve aérienne fait face à divers problèmes : mentionnons le manque de personnel, l'absence d'un centre d'entraînement permanent à l'Ecole nationale d'instruction de la Réserve aérienne, et l'obsolescence des avions Dakota utilisés par le 402<sup>e</sup> Escadron, à Winnipeg.

## **5. La Réserve des communications**

En temps de guerre, la Réserve des communications est chargée d'appuyer le Commandement des communications, la Force mobile, les Forces canadiennes en Europe, le Commandement aérien, les unités du Quartier général de la Défense nationale et le Service de l'instruction des forces canadiennes, et de fournir un cadre de mobilisation supplémentaire. En temps de paix, elle a pour mission de prêter main-forte aux autorités, d'aider les organismes civils en cas de désastres naturels, de participer à des cérémonies officielles, de prendre part aux exercices opérationnels de la Force régulière et d'aider celle-ci à exploiter des systèmes de communications non militaires.

La structure hiérarchique de cette organisation est similaire à celle des autres éléments de la Réserve. Le Chef de l'état-major de la Défense exerce un contrôle sur la Réserve, ainsi que sur le Commandement des communications. L'effectif du Commandement des communications se compose de six groupes placés sous l'autorité des commandants de la Force régulière. Une unité de la Réserve affectée en permanence au quartier général du Commandement des communications est chargée de coordonner les activités à l'échelle nationale.

En 1987, 73 membres de la Force régulière s'occupaient de tâches administratives et fournissaient des services d'instruction aux unités de la Réserve des communications. Plusieurs réservistes sont également employés à plein temps pour pallier au manque de personnel.

La Réserve des communications, dont l'effectif autorisé, au 31 mars 1988, était fixé à 1 594 personnes, n'est pas en mesure de remplir toutes les tâches qui lui sont confiées, notamment celle qui consiste à prêter main-forte

Les deux escadres de la Réserve aérienne stationnées à Montréal et à Toronto sont chargées d'appuyer le 10<sup>e</sup> Groupe aérien tactique, dont le contrôle opérationnel est assuré par la Force mobile. L'escadron de Summerside est chargé de secondar le Groupe aérien maritime; les escadrons basés à Winnipeg et à Edmonton relèvent du Groupe transport aérien alors

Cent-onze membres de la Force régulière prêtent main-forte à la Réserve aérienne. Ce chiffre correspond au niveau autorisé.

La Réserve aérienne comptait, au 31 mars 1988, un effectif autorisé de 950 membres. Son quartier général se trouve à Winnipeg, et deux de ses escadres de la Réserve basées à Montréal et à Toronto, comprennent chacune deux escadrons. La Réserve aérienne compte également trois escadrons indépendants stationnés à Winnipeg, à Edmonton et à Summerside, plus neuf petites escadrilles de renfort dispersées dans diverses bases du Commandement aérien. Le Chef de l'état-major de la Défense assure le contrôle de la Réserve aérienne par l'entremise du chef du Commandement aérien et du commandant du Groupe Réserve aérienne.

#### *4. La Réserve aérienne*

La Réserve navale, qui compte 21 divisions et dont les effectifs rémunérés atteignaient, au 31 mars 1988, 3 450 membres, n'est pas en mesure de remplir toutes les tâches qui lui sont confiées. Le matériel d'entraînement, comme les petits navires de guerre, est désuet et a besoin d'être remplacé. Il y a également pénurie de personnel de soutien de la Force régulière.

À l'heure actuelle, la plupart des commandants d'unité, tout comme bon nombre de réservistes, sont attachés à des régions qui leur permettent de demeurer proche de leur famille et de poursuivre leur carrière. Par conséquent, les promotions sont habituellement accordées à des personnes qui font déjà partie de ces unités. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que des nouveaux membres récemment libérés de la Force régulière ou en provenance d'une autre région sont affectés à des postes de commandement.

Les femmes comptent pour environ 34,3 p. 100 des effectifs de la Réserve navale. Elles ont accès à tous les métiers.

membres de la Force régulière. Il a fallu, pour combler les lacunes, embaucher des réservistes à plein temps.

les bataillons ont éprouvé des pénuries de matériel d'entraînement alors que les stocks de guerre, eux, étaient pratiquement inexistants.

Certains observateurs bien informés de la Réserve, comme le Colonel James S.H. Kemppling, ancien sous-chef de l'état-major des Réserves au Quartier général de la Force mobile, a fait remarquer que bien, que les unités de la Milice aient des « tâches opérationnelles » à remplir, rares sont celles en mesure de déployer même un seul peloton prêt au combat.

Le Colonel Kemppling a également fait remarquer que, une fois les dépenses générales couvertes, la Milice n'a pas suffisamment de fonds pour organiser des séances d'entraînement au niveau de l'unité. Les membres de la Milice s'entraînent en moyenne entre 40 à 45 jours par an, alors que les ressources financières sont censées permettre un entraînement de 85 jours. Les frais d'administration absorbent la différence. Le Col. Kemppling a fait valoir qu'un système d'entraînement excessivement complexe, allié à un taux de départ relativement élevé, a produit de sérieuses lacunes au niveau des chefs subalternes et des spécialistes. Pour certaines unités, on a eu beaucoup de mal à trouver des commandants qualifiés.

(Revue canadienne de défense, hiver 1987-1988)

### 3. *La Réserve navale*

Avant la publication du Livre blanc, la Réserve navale avait pour mission d'assurer la défense côtière au moyen de patrouilleurs chargés de surveiller les côtes et d'effectuer des visites portuaires; d'assurer le contrôle de la navigation commerciale et de collaborer avec les commandores de convois; de fournir des forces supplémentaires aux principales unités navales, aux écoles de plongée et à d'autres installations terrestres; et, en général, de servir de cadre à l'expansion de la marine en temps de guerre.

La structure hiérarchique de la Réserve navale s'étend du Chef de l'état-major de la Défense au commandant du Commandement maritime qui délègue certaines tâches administratives, de formation et d'organisation au commandant des divisions de la Réserve navale à Québec, qui détient le grade de capitaine de la marine de la Force régulière. Les commandants des 21 divisions de la Réserve navale dispersées dans toutes les régions du pays sont des capitaines et des commanders de la Réserve. En 1987, 174 membres du personnel de soutien de la Force régulière ont été affectés aux unités de la Réserve navale pour exécuter des tâches administratives et organiser des activités d'entraînement. Toutefois, seuls 129 postes étaient pourvus par des



dernières années a oscillé entre 18 000 et 20 000 membres, si l'on tient compte des soldats qui se présentent à l'instruction et ceux qui ne s'y présentent pas.

Les femmes comptent pour environ 11,3 p. 100 des effectifs de la Milice; elles sont admissibles à toutes les catégories d'emploi, sauf les postes de combat, ce qui est une politique en voie de révision.

Les unités s'entraînent un ou deux soirs par semaine et pendant certaines fins de semaine l'hiver. La semaine, les membres s'entraînent à parfaire leurs compétences dans des manèges locaux. Les fins de semaine sont consacrées aux activités qui visent à développer les compétences requises pour évoluer au sein des sous-unités. L'été, les miliciens suivent des cours d'instruction individuelle ou participent à des séances d'entraînement collectif et à des manoeuvres organisées par les unités locales et de district. Ces rassemblements permettent aux membres de la Milice d'apprendre à travailler en équipe au cours d'opérations.

Depuis 1981, la Force mobile affecte des sous-unités de la Milice à diverses tâches opérationnelles. Ces sous-unités sont détachées auprès de formations de la Force régulière qui remplissent des missions de guerre au Canada. Par exemple, une unité d'infanterie peut être chargée de former un peloton qui sera détaché auprès du Régiment aéroporté du Canada en cas de crise.

La Milice fait face actuellement à divers problèmes : insuffisance de fonds, pénurie de matériel, équipement désuet ou défectueux, chefs non qualifiés et logements inadéquats et souvent trop petits. Une solde et des avantages insuffisants, de même que des retards dans le versement de la solde, ajoutent aux problèmes.

Ce sont des raisons historiques et non opérationnelles qui dictent l'emplacement actuel des unités de la Milice. La plupart des centres ayant récemment connu une forte poussée démographique ne disposent pas d'unités, alors que certaines petites villes abritent des bataillons de la Milice. Toutefois, le terme bataillon peut être trompeur. Les effectifs en poste n'atteignent parfois que 150 personnes, ce qui est bien loin de l'unité de combat de 800 membres qu'on connaissait jadis. Malgré le fait qu'il y ait des lieutenants-colonels, plusieurs majors, des colonels honoraires et divers drapeaux de la Milice, le personnel de soutien de la Force régulière se limite habituellement à un capitaine et à deux sous-officiers. Ces dernières années,

Au 31 mars 1988, l'effectif rémunéré autorisé de la Milice était de 15 500 personnes. D'après le Ministère, l'effectif «réel» de la Milice ces

La Milice est dirigée par le Chef de l'état-major de la Défense, par l'entremise du commandant de la Force mobile. En 1987, la Milice regroupait 183 unités: 18 unités blindées, 18 unités d'artillerie, 52 unités d'infanterie, 11 unités de génie, 20 bataillons des services, 12 compagnies médicales et 52 musiques. Au total, 802 membres de la Force régulière étaient affectés aux unités de la Réserve, alors qu'on y dénombrait 107 vacances à combler par la Force régulière.

La Milice, nom officiel de la réserve de l'armée au Canada, a pour mission, en temps de guerre, de fournir des unités ou des sous-unités d'appoint à la Force régulière, de fournir des forces d'appoint à tous les commandements et unités du Quartier général de la Défense nationale; de participer à l'exécution de la première phase du plan de mobilisation en fournissant des forces de défense des bases et le soutien nécessaire à l'entraînement opérationnel; d'assurer le contrôle des mouvements; de constituer un cadre essentiel à la poursuite de la mobilisation et de fournir des renforts prêts à être déployés sur n'importe quel théâtre d'opérations, notamment en Europe. En temps de paix, le rôle de la Milice consiste à s'entraîner à la guerre, à fournir de l'aide aux autorités civiles en cas de désastres naturels et à participer aux cérémonies officielles.

## 2. La Milice

D'après des officiels du ministère, le pourcentage du budget consacré directement à la Réserve compte pour environ 23 p. 100 des effectifs militaires du Canada. Les réservistes sont effectivement des soldats à temps partiel. Toutefois, compte tenu du fait que chaque membre à temps plein de la Force régulière coûte 39 000 \$ par an, contre 6 500 \$ environ pour un réserviste, les avantages que présente le fait d'avoir des forces de réserve plus étouffées constituent un argument de taille en cette époque où les dépenses militaires atteignent des proportions énormes.

nous donnent une idée approximative de ce qu'elles représentent. On s'attend à ce que les dépenses, en 1988-1989, s'élèvent à 419 millions de dollars, soit 3,7 p. 100 des dépenses totales du Programme des services de défense. Ce chiffre comprend les frais de fonctionnement, les frais de soutien, les frais répartis et les dépenses en capital de la Première réserve.

## PARTIE I

### UN APERÇU: QUELQUES FAITS ET DONNÉES

#### *1. Introduction*

Le rôle de la Réserve est de fournir un cadre de mobilisation économique en temps de guerre — des hommes et des femmes, du matériel et une organisation qui serait en mesure de contrer la menace perçue pendant une période suffisante.

La Réserve est composée de la Première réserve et de la Réserve supplémentaire, du Cadre des instructeurs de cadets, des *Canadians Rangers* et du Cadre de la Première réserve du Quartier général de la Défense nationale. La Première réserve regroupe, au 31 mars 1988, 21 777 membres rémunérés. Le nombre réel de réservistes s'élève à 25 000 environ, si l'on tient compte des fluctuations saisonnières.

La Réserve supplémentaire, quant à elle, compte environ 20 400 membres et comprend d'anciens membres de la Force régulière et de la Première réserve.

Quatre-vingts pour cent des membres de la Première réserve sont des étudiants, des enseignants, des travailleurs saisonniers et des chômeurs. Les hommes de métier et autres spécialistes sont, quant à eux, sous-représentés. En 1987, 1 075 membres du personnel de soutien de la Force régulière ont été détachés auprès d'unités de la Réserve pour fournir des services administratifs et s'acquitter de fonctions d'instruction. Toutefois, 500 réservistes additionnels à temps plein exécutaient aussi des tâches administratives. La solde versée aux membres à temps plein de la Réserve provient du budget d'instruction de la Réserve.

On dénombrait 4 100 femmes dans la Première réserve en 1987, soit 17 p. 100 de l'effectif total.

Vingt-cinq pour cent des effectifs ont quitté les rangs cette année-là, ce qui se compare au nombre de départs enregistrés aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. Il y a dix ans, ce chiffre atteignait 50 p. 100.

Bien qu'il soit difficile de séparer les dépenses totales de la Réserve de l'ensemble des dépenses du ministère, les données publiées annuellement





12. Le Comité souscrit d'emblée à la revitalisation de programmes de formation de réservistes dans les universités, collèges et établissements techniques du Canada, et prie instamment le Ministère d'étudier la possibilité d'offrir à des réservistes des bourses d'études avancées. (page 28)

13. Le Comité recommande que le Premier ministre, les chefs des partis de l'Opposition, le ministre de la Défense nationale, de même que les dirigeants du milieu des affaires, des syndicats et d'autres leaders d'opinion s'emploient activement à promouvoir l'expansion de la Réserve. (page 31)

14. Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale et son ministre continuent d'encourager les employeurs à autoriser leurs employés à participer aux activités de la Réserve. Dans la mesure du possible, les employeurs devraient combler le manque à gagner des employés qui participent à ces activités. (page 31)

15. Si les employeurs opposent une résistance sensible à l'expansion de la Réserve, le gouvernement devrait envisager l'adoption d'une mesure législative visant à se garantir un nombre de réservistes suffisant, sans perte de congés et de salaires, et sans risque pour leur carrière. (page 31)

16. Le Comité recommande qu'on s'efforce de conserver des unités dans les régions rurales du Canada et, dans la mesure du possible, de rétablir des unités traditionnelles. Il conviendrait d'établir de nouvelles unités dotées de noms appropriés dans les secteurs de croissance démographique. (page 31)

- a) Le total des fonds directs destinés à la Première réserve et à la Réserve supplémentaire pendant l'année financière en cours, et les dépenses réelles engagées pendant les cinq années précédentes,
- b) Les objectifs en matière de tâches assignées aux effectifs, d'infrastructure, de formation et de matériel, et un compte rendu des objectifs réellement atteints jusqu'ici,
- c) Une comparaison entre la solde et les indemnités des membres de la Réserve et de ceux de la Force régulière, d'après les niveaux de 1988-1989,
- d) Une ventilation des effectifs de la Réserve selon le grade,
- e) Une explication détaillée de tous les fonds non utilisés, prévus dans le Budget des dépenses de l'année précédente. (page 24)
7. Le Comité demande qu'on lui communique le Plan de développement des Forces canadiennes dans les plus brefs délais. (page 24)
8. Le Comité recommande qu'on fasse tous les efforts possibles pour respecter la politique visant à tenir compte des besoins de la Réserve dans tous les futurs achats de matériel. Le Comité reconnaît également qu'une partie du matériel existant peut encore servir et devrait être offert en priorité aux unités de la Réserve, à des fins d'instruction. (page 25)
9. Le Comité recommande que, dans la mesure du possible, on fasse participer le personnel de la Réserve à l'essai du nouveau matériel destiné aux Forces canadiennes, afin de déterminer s'il peut convenir aux réservistes. (page 26)
10. Le Comité souscrit d'emblée à l'objectif consistant à améliorer considérablement les installations et les possibilités de formation des réservistes, mais prévient qu'il faudrait prendre soin de ne pas compromettre l'efficacité des unités existantes de la Force régulière. (page 27)
11. Le Comité encourage le Ministère à tout mettre en oeuvre pour offrir à un plus grand nombre de réservistes la possibilité de servir auprès des Forces canadiennes en Europe et des forces canadiennes de maintien de la paix au Moyen-Orient. (page 28)

## RECOMMANDATIONS

1. Tout en approuvant le principe de la force totale comme étant le moyen le plus rentable de doter le Canada de Forces armées adéquates pour remplir ses engagements internes et étrangers, le Comité incite vivement le ministère de la Défense nationale à réexaminer ses objectifs généraux en matière d'effectifs, tout en essayant de prévoir l'infrastructure humaine et matérielle nécessaire au soutien de nos forces au cours des 120 premiers jours au moins après le déclenchement des hostilités. (page 19)

2. À des fins d'économies, le Comité recommande vivement au ministère de la Défense nationale de se servir du rapport prévu de 50 p. 100 de membres de la Force régulière contre 50 p. 100 de réservistes comme repère permettant d'augmenter la Réserve et non pas, une fois cet objectif atteint, de considérer ces chiffres comme immuables. (page 20)

3. Le Comité incite vivement le gouvernement à poursuivre ses efforts de façon que la solde des réservistes soit comparable à celle des membres de la Force régulière et de façon également à offrir un régime volontaire de pension dès que le budget nécessaire sera débloqué. Les réservistes devraient également recevoir des indemnités de déplacement pour se rendre aux exercices d'entraînement, et ce le plus rapidement possible. (page 22)

4. Bien qu'il ait été annoncé que les 25 000 membres d'une Réserve supplémentaire disponible revatilisée composée d'anciens membres de la Première réserve et de la Force régulière recevront une prime de 300 \$ par an s'ils se présentent un jour par an pour montrer qu'ils sont en état et capables de servir, le Comité est d'avis qu'il vaudrait mieux réserver cette somme (au moins 7,5 millions de dollars par an) à la solde, au matériel ou à d'autres frais engagés pour les membres actifs de la Première réserve. (page 23)

5. Le Comité recommande que la priorité soit accordée à l'application du Système intégré de gestion de la réserve pour accélérer la distribution de la solde ainsi qu'à l'instauration de mesures à court terme pour accélérer le traitement et la distribution de la solde. (page 23)

6. Le Comité demande que le ministère de la Défense ou le Ministre lui fournisse les renseignements ci-dessous dans le Budget annuel des dépenses principal, ou dans une mise à jour annuelle de la Défense publiée au cours du mois suivant le dépôt du Budget des dépenses principal :

Le Canada se doit d'accroître considérablement ses effectifs militaires, tout en freinant ses dépenses, pour se doter d'une force de défense conventionnelle crédible tant au niveau européen que national. Selon le principe de la force totale énoncé dans le Livre blanc du gouvernement, la Réserve fera partie intégrante de la structure de défense du Canada, de sorte que les réservistes et les membres de la Force régulière deviendront des partenaires égaux. La Réserve devrait, grâce à des relèvements relativement modestes de ses ressources financières, un équipement amélioré, des effectifs plus nombreux et une plus grande attention de la part des autorités du ministère de la Défense nationale, redevenir un pilier fondamental du potentiel de sécurité du Canada. La revitalisation de la Réserve permettra aux Canadiens, en cette époque où les dépenses militaires ne cessent d'augmenter, de bénéficier d'une force de défense beaucoup plus efficace par comparaison aux sommes dépensées.

Mais les avantages ne s'arrêteront pas là.

Les réservistes et les unités de la Réserve doivent, comme toujours, continuer de subir un entraînement polyvalent qui ne peut que contribuer au bien-être économique et social du Canada. Une Réserve renforcée, bien entraînée et convenablement équipée devrait être en mesure d'intervenir avec plus d'efficacité lors de catastrophes naturelles et au cours d'opérations de recherche et de sauvetage.

Je crois, à l'instar des autres membres du Comité permanent de la défense nationale et de la plupart des Canadiens, que nous devons défendre et protéger notre société, nos institutions démocratiques et notre territoire — soit le patrimoine canadien — au moyen d'une répartition plus judicieuse et efficace de nos ressources humaines et financières. Par conséquent, une Réserve plus nombreuse, bien équipée et formée constitue un moyen rentable, et purement défensif, d'accomplir ce rôle vital.



## INTRODUCTION DU PRÉSIDENT

Les membres de la Milice représentent une composante unique de notre société. Ce sont des soldats-citoyens qui doivent équilibrer leurs obligations envers leur famille, leur travail et leur collectivité avec celles qu'ils ont prises envers leur pays. Ils sont fiers des unités dans lesquelles ils ont servi et de ce qu'ils ont fait par le passé pour défendre le Canada.

(Bgén Larry Gollner, directeur général, Réserves et cadets, 1<sup>er</sup> décembre 1987, fascicule n° 18:9)

Les officiers et les sous-officiers qui font partie des forces de réserve canadiennes ont pour tâche de prêter main-forte aux membres de la Force régulière en temps de guerre. Du point de vue stratégique, la Réserve contribue à renforcer le potentiel de dissuasion du Canada en fournissant une plus grande profondeur à nos forces de défense.

Les réservistes, dans le passé, ont joué un rôle important en tant que défenseurs d'abord de la Nouvelle-France, ensuite de la colonie britannique naissante et enfin de la nation indépendante qu'est devenu le Canada. Entre l'époque de la colonisation de la Nouvelle-France et 1939, les réservistes ont été systématiquement plus nombreux que les membres de la Force régulière. Le point tournant a été la Seconde Guerre mondiale, lorsque plus de un million d'hommes et de femmes, volontaires et conscrits, ont joint le service actif. Pendant la Guerre froide qui a suivi entre l'Est et l'Ouest, les membres de la Force régulière ont continué d'être légèrement plus nombreux que les réservistes, mais depuis le début des années 60, la proportion de réservistes par rapport aux membres de la Force régulière est tombée d'environ la moitié au quart de l'effectif militaire total.

Alors que le monde assistait à l'avènement de l'âge nucléaire et à l'apparition de la doctrine de la destruction mutuelle assurée, chez les superpuissances, les forces conventionnelles du Canada, y compris celles de la Réserve, perdaient de leur importance parmi les priorités du gouvernement. Toutefois, à la fin des années 70, les dépenses militaires ont accusé une forte remontée, de sorte qu'on a pu ainsi commencer à renverser la tendance qui avait été amorcée: manque d'effectifs, obsolescence de l'équipement et opérations réduites en raison de compressions budgétaires. Le changement d'orientation qui s'est opéré tient au fait que les stratégies ont cessé de croire que toute guerre entre les superpuissances se limiterait à un conflit nucléaire apocalyptique de courte durée. En effet, on risquait plutôt d'assister à une longue guerre conventionnelle opposant les pays membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et ceux du Pacte de Varsovie, dirigés par les Soviétiques.



## Table des matières

1	Introduction du président .....	3
3	Recommandations .....	
<b>Partie 1</b>		
Un aperçu: Quelques faits et données		
7	1. Introduction.....	
8	2. La Milice.....	
10	3. La Réserve navale.....	
11	4. La Réserve aérienne.....	
12	5. La Réserve des communications .....	
13	6. Les <i>Canadian Rangers</i> et le Cadre des instructeurs de cadets .....	
<b>Partie 2</b>		
Préparation de l'avenir		
15	1. Introduction.....	
15	2. Les prescriptions du Livre blanc.....	
<b>Partie 3</b>		
Conclusions du Comité		
19	1. Les besoins en personnel.....	
20	2. La combinaison est-elle valable? .....	
21	3. Solde et indemnités.....	
23	4. Un budget distinct pour la Réserve: le débat se poursuit .....	
25	5. Matériel.....	
26	6. Formation et infrastructure .....	
28	7. Changements organisationnels.....	
28	8. La Réserve et les Canadiens.....	
33	Annexe A : Liste des témoins.....	
37	Annexe B : Organismes et personnes qui ont informé le Comité.....	
41	Procès-verbaux.....	



Conformément aux dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, votre Comité a étudié le Livre blanc de la Défense nationale, plus spécialement la question de la Réserve.

## **PREMIER RAPPORT**

Le Comité permanent de la défense nationale a l'honneur de présenter son



*Chairman:* Patrick Crofton  
*Vice-Chairman:* W.R. (Bud) Jardine

Members

Derek Blackburn  
Stan Darling  
Marc Ferland  
Douglas Frith  
Allan B. McKinnon—(7)

(Quorum 4)

Jean Michel Roy  
*Clerk of the Committee*

*Président:* Patrick Crofton  
*Vice-président:* W.R. (Bud) Jardine

Membres

Derek Blackburn  
Stan Darling  
Marc Ferland  
Douglas Frith  
Allan B. McKinnon—(7)

(Quorum 4)

Jean Michel Roy  
*Le greffier du Comité*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent de la*

## Défense nationale

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## National Defence

### CONCERNANT:

L'étude du Livre blanc de la Défense nationale (La  
Réserve), conformément à l'article 96(2) du  
Règlement

### RESPECTING:

Consideration of the White Paper on National  
Defence (The Reserves), pursuant to Standing  
Order 96(2)

### Y COMPRIS:

Le premier rapport à la Chambre

### INCLUDING:

The First Report to the House

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE

*Président*

Patrick Crofton

*Esquimalt—Saanich*

*Vice-président*

W.R. (Bud) Jardine

*Norhumberland—Miramichi*

Derek Blackburn

*Brant*

Stan Darling

*Parry Sound—Muskoka*

Marc Ferland

*Portneuf*

L'hon. Douglas Frith

*Sudbury*

L'hon. Allan B. McKinnon

*Victoria*

PERSONNEL

Jean Michel Roy

*Greffier du Comité*

David Lord

*Conseiller en matière de recherche*

CHAMBRE DES COMMUNES

LA RÉSERVE

Un rapport du  
Comité permanent  
de la défense nationale

Juin 1988

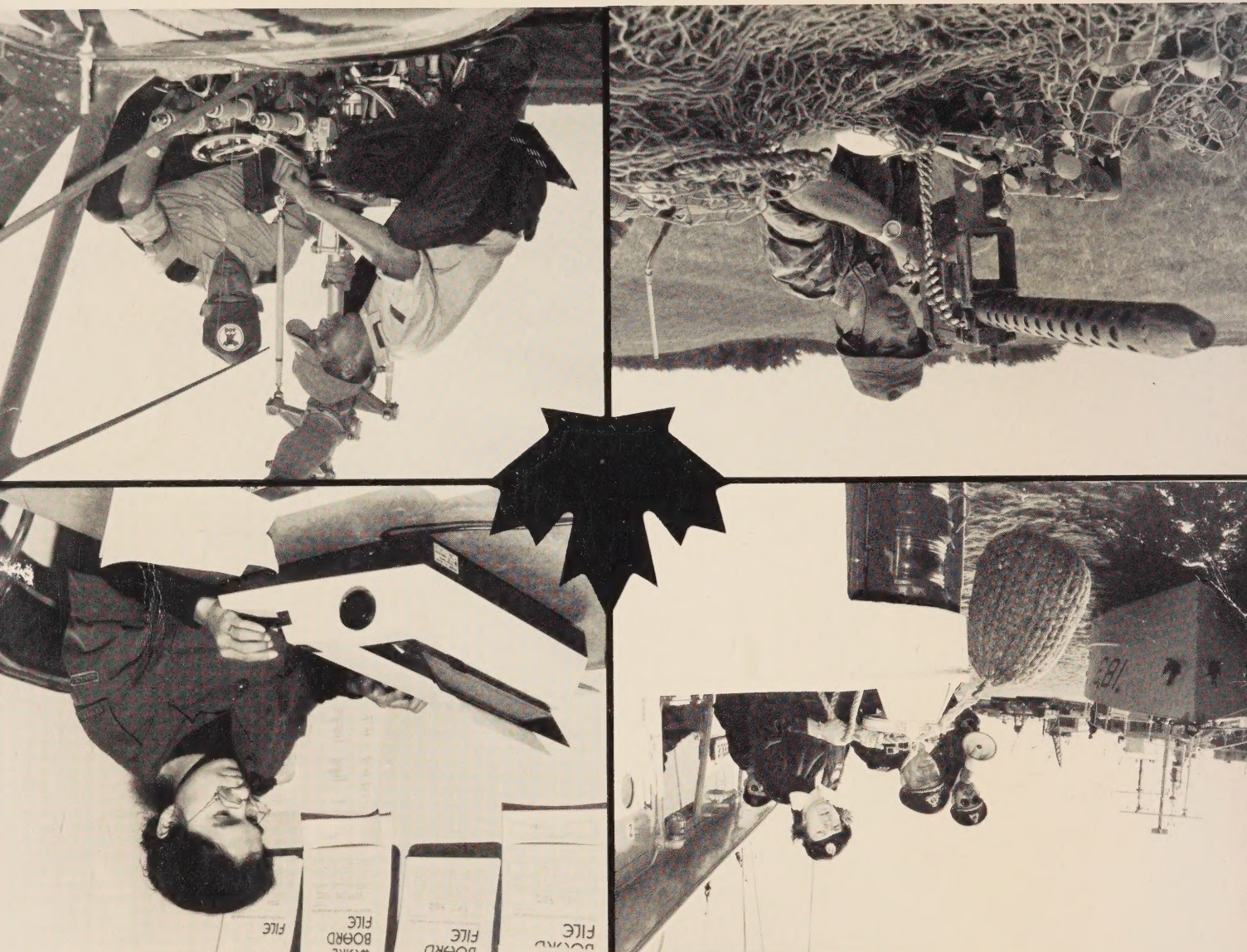






CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

## LA RÉSERVE



Un rapport du  
Comité permanent  
de la défense nationale

Juin 1988